

**NIAGARA REGION
REVIEW COMMISSION**

■ REPORT

AND

RECOMMENDATIONS

Additional copies of this and other Ontario Government publications are available from:

The Ontario Government Bookstore, 880 Bay St., Toronto for personal shopping. Out-of-town customers write to Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St., Toronto, M7A 1N8. Telephone (416) 965-6015. Toll-free long distance 1-800-268-7540, in area code 807 dial 0-Zenith 67200. Hearing impaired call: (416) 965-5130 or toll free 1-800-268-7095.

© Queen's Printer for Ontario, 1989

NIAGARA REGION REVIEW COMMISSION

 **REPORT**

AND

RECOMMENDATIONS

October 1989

**Harry Kitchen,
Chairman**

**David Siegel,
Research Director**

LETTER OF TRANSMITTAL

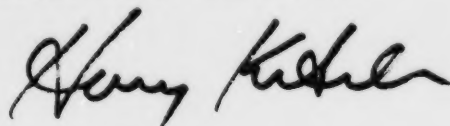
March 29, 1989

Minister of Municipal Affairs
777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5

Dear Sir:

As required by my terms of reference, I submit to you the Report and Recommendations of the Niagara Region Review Commission.

Respectfully submitted

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Harry Kitchen', written in a cursive style.

Harry Kitchen,
Chairman

ACKNOWLEDGEMENTS

This Report was compiled on the basis of written and oral submissions, nine public meetings, numerous meetings with citizens and organization, and the collection of a great deal of additional information.

While this Commission is deeply indebted to all those individuals and organizations who contributed to its task, it would like to extend a special thanks to the following people who participated in two highly productive and informative seminars on two major themes in this Commission's terms of reference. These people include Doug Auld, Dave Bartlett, Mac Carson, Jim Fairlie, Michael Fenn, Larry Pennell, Tom Plunkett, Louise Quesnel, Maureen Quigley, Andy Sancton, Ken Seiling, Enid Slack, and Scott Somerville.

Gail Donaldson, Maureen Lindsell, and Laurie LeBlanc willingly cooperated in the provision of administrative assistance on behalf of the province.

Roderick Church of Brock University carefully read parts of the manuscript and offered valuable insights. Brian Koscak served as our researcher and administrative assistant during the summer of 1988 and unearthed considerable information that provided background material for one of the background studies and several chapters of the Report.

Finally, I would like to extend my personal thanks and deep appreciation to David Siegel, the Commission's Research Director and Barbara Millington, the study secretary. Both individuals played a major role throughout the Commission's investigation of regional government in Niagara and the completion of this Report.

Harry Kitchen,
March 1989



TABLE OF CONTENTS

LIST OF TABLES	vii
LIST OF FIGURES	x
TERMS OF REFERENCE	xi
LIST OF RECOMMENDATIONS	xiii
CHAPTER 1	
THE DEVELOPING ROLE OF REGIONAL GOVERNMENT	1
INTRODUCTION	1
RATIONALE FOR LOCAL GOVERNMENT	2
Access	2
Service	4
Accountability	6
Local Government as a Creature of the Provincial Government	6
THE DILEMMAS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION	8
RATIONALE FOR TWO TIER GOVERNMENT	8
DIVISION OF RESPONSIBILITIES	9
A Suggested Set of Criteria	10
Mechanisms for Sharing Responsibility	12
DECISION RULE	15
CHAPTER 2	
THE HISTORY OF REGIONAL GOVERNMENT IN NIAGARA	17
THE EMERGENCE OF REGIONAL GOVERNMENT IN ONTARIO	17
Post-War Urbanization	17
First Steps Toward Regional Government	19
THE EMERGENCE OF REGIONAL GOVERNMENT IN NIAGARA	21
The Prologue: Some Consolidations and Some False Starts	22
Local Initiative: 1962-1965	24
Provincial Initiative and Control: 1965-1967	25
Joint Provincial-Regional Cooperation: 1968-1969	32
Conclusion	33
REGIONAL GOVERNMENT IN OPERATION	34
The Early Years	34
Report of the Niagara Region Study Review Commission - 1975-1977 (The Archer Report)	37
The Provincial Government's Response to the Archer Report	38
The Niagara Region Review Commission - 1988-1989	38
CONCLUSION	40

CHAPTER 3	
THE ORGANIZATION OF REGIONAL GOVERNMENT	43
THE STRUCTURE OF REGIONAL COUNCIL	43
Distribution of Regional Council Seats	43
Selection of the Regional Chairperson	45
Committees of Council	46
Operation of the Committee System	48
AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS	48
THE DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE REGION AND	
AREA MUNICIPALITIES	49
THE ADMINISTRATIVE ARM OF LOCAL GOVERNMENT	51
 CHAPTER 4	
THE WORK OF THIS COMMISSION	55
 CHAPTER 5	
REVENUE AND EXPENDITURE OVERVIEW	61
INTRODUCTION	61
EXPENDITURES BY FUNCTION AND LEVEL OF GOVERNMENT:	
NIAGARA	62
Combined Region and Area Municipalities	63
Regional Government	65
Area Municipalities	66
EXPENDITURE COMPARISON WITH OTHER REGIONAL AND SINGLE	
TIER MUNICIPALITIES	68
Expenditure Responsibility	68
Expenditure Level and Growth	71
Distribution of Expenditures by Function	73
REVENUES BY SOURCE AND LEVEL OF GOVERNMENT: NIAGARA	73
Combined Region and Area Municipalities	73
Regional Government	76
Area Municipalities	77
REVENUE COMPARISON WITH OTHER REGIONAL AND SINGLE TIER	
MUNICIPALITIES	80
PROPERTY ASSESSMENT FOR TAXATION PURPOSES	83
PROPERTY TAXES	88
Comparison Across Area Municipalities in Niagara	88
Comparison with Other Ontario Municipalities	91
Regional Property Tax Burden	94
CAPITAL EXPENDITURES AND FINANCING	96
Capital Expenditures in Niagara--1986	96
Financing of Capital Expenditures--1986	97
SUMMARY	100
 CHAPTER 6	
EXPENDITURE AND REVENUE ISSUES	103
INTRODUCTION	103
EXPENDITURE ISSUES	103
Provincial Controls	104

Provincial-Municipal Grants	105
Special Purpose Bodies	109
REVENUE ISSUES	113
Property Tax Assessment Base	113
Development Charges	122
User Fees	125
Financing of Capital Expenditures	126
 CHAPTER 7	
COUNCIL AND THE CHAIRPERSON	131
THE DISTRIBUTION OF COUNCIL SEATS	131
The Pelham Problem	133
Wainfleet-West Lincoln	134
Niagara Falls and St. Catharines: Restoring the Balance	135
Assessing the Recommendations	138
A Ward System for St. Catharines	140
Ward Systems in Other Municipalities	141
THE REGIONAL CHAIRPERSON	142
The Appropriateness of the Title "Chairman"	142
The Selection of the Regional Chairperson	142
Method of Voting	144
Eligibility to Serve as Regional Chairperson	146
THE COUNCIL COMMITTEE SYSTEM	148
The Current Operation of the System	148
An Executive Committee for Council	149
Some Problems with the Current System	150
 CHAPTER 8	
THE POLICE COMMISSION	153
INTRODUCTION	153
THE IMPORTANCE OF POLICE INDEPENDENCE	153
THE BOARD OF COMMISSIONERS OF POLICE	155
General	155
Niagara Region	156
The Role of Politics in Policing	157
Composition of Board	159
THE ROLE OF REGIONAL COUNCILLORS SERVING ON THE POLICE COMMISSION	162
THE BUDGET OF THE POLICE FORCE	163
CONCLUSION	167
 CHAPTER 9	
OTHER AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS	169
SOME GENERAL PRINCIPLES	169
THE AGENCIES STUDIED	171
FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE NIAGARA REGION	172
History and Current Role of Family and Children's Services	172

Multiple Accountability	172
Funding of Children's Service	175
CHILDREN'S SERVICES COMMITTEE	176
History and Current Role of the Committee	176
Identified Problems	177
Response to the Problems	177
THE NIAGARA PENINSULA CONSERVATION AUTHORITY	178
History and Current Role of the Authority	178
The Basic Problem	178
The Composition of the Authority	179
The Authority's Long Term Planning Process	181
The Budget Process	182
SOME GENERAL COMMENTS	184
Number of Boards on which Region Is Represented	185
Recall of Board Members	186

CHAPTER 10

PUBLIC WORKS	187
------------------------	-----

INTRODUCTION	187
PUBLIC WORKS FUNCTIONS AND RESPONSIBILITY	188
EXPENDITURES	188
ROADS	193
WATER, SEWERS, AND STORM DRAINAGE	197
SOLID WASTE MANAGEMENT	200
MAPPING AND DATA BASE	202

CHAPTER 11

LAND USE PLANNING	205
-----------------------------	-----

INTRODUCTION	205
EXPENDITURES	207
ROLE FOR REGIONAL PLANNING	210
THE FOUR C's OF TWO TIER PLANNING	211
Coordination	211
Clarification	212
Communications	213
Comments	214
SPECIFIC PLANNING ISSUES AND CONCERNS	214
Development Approval Process	214
Zoning	215
Subdivision Plans	216
Condominium Plans of Subdivision	217
Site Plan Approval	218
Severances	218

CHAPTER 12

ECONOMIC DEVELOPMENT	221
--------------------------------	-----

INTRODUCTION	221
STRUCTURE OF ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY IN NIAGARA	221
Niagara Region Development Corporation	222

Area Municipalities	226
DETERMINANTS OF LOCATION OR EXPANSION	227
Locational Decisions	227
Ontario Legislation	234
ISSUES	235
Distributional Impact Across the Region	235
Effectiveness of Economic Development Activities in Niagara	238
Policy Coordination	240
The Role of Tourism	241
APPENDIX TO CHAPTER 12	
CALCULATION OF EFFECTS OF NEW COMMERCIAL/ INDUSTRIAL ASSESSMENT	243
CHAPTER 13	
COMMUNICATIONS	254
COMMUNICATIONS WITH THE PUBLIC	254
An Overall Communications Policy	254
Communications Through the Media	257
Promoting the Regional Presence	259
COMMUNICATIONS WITH EMPLOYEES	260
CHAPTER 14	
ADMINISTRATIVE ISSUES	262
CORPORATE PLANNING	262
COMPREHENSIVE AUDIT	264
CONTRACTING OUT	265
THE ROLE OF THE CHIEF ADMINISTRATIVE OFFICER	266
CHAPTER 15	
THE FUTURE DEVELOPMENT OF THE REGION	268
INTER-MUNICIPAL TRANSIT	268
SOCIAL PLANNING POLICY	269
BOUNDARY CHANGES	270
VISION 2000	271
REFERENCES	273

APPENDICES	281
A - BACKGROUND STUDIES	281
B - PUBLIC MEETINGS	282
C - BRIEFS AND OTHER SUBMISSIONS TO THIS COMMISSION	285
D - MEETINGS WITH COUNCILS OF THE REGION AND THE AREA MUNICIPALITIES	287
E - MEETINGS WITH INDIVIDUAL REGIONAL COUNCILLORS	288
F - MEETINGS WITH STAFF OF REGION AND AREA MUNICIPALITIES	289
G - MEETINGS ATTENDED BY COMMISSION STAFF	291
 MAP OF NIAGARA, 1966	 293
MAP OF NIAGARA, 1970	294

LIST OF TABLES

1.1	Criteria for Division of Responsibilities	11
2.1	Municipal Submissions to the Mayo Commission	27
3.1	Distribution of Regional Council Seats	44
3.2	Division of Responsibilities	50
3.3	Current and Capital Expenditures and Full-Time Complement, 1988	54
4.1	This Commission's Schedule	59
5.1	Comparison of per Household Expenditure - Niagara Region and Area Municipalities	64
5.2	Expenditures per Household by Area Municipality	67
5.3	Percentage Distribution of Expenditures by Area Municipality, Regional Municipality of Niagara, 1986	69
5.4	Regional Expenditures as a Percentage of Total Expenditures - Selected Regional Municipalities, 1986	70
5.5	Comparison of Expenditure Levels Selected Regional and Single Tier Municipalities	72
5.6	Percentage Distribution of Expenditure - Selected Regional and Single Tier Municipalities, 1986	74
5.7	Comparison of per Household Revenue Sources - Niagara Region, 1986	75
5.8	Revenues of Area Municipalities - Per Household Regional Municipality of Niagara, 1986	78
5.9	Percentage Distribution of Revenue by Area Municipality - Regional Municipality of Niagara, 1986	79
5.10	Provincial Grants as a Percent of Total Revenues - Niagara Region and Area Municipalities	81
5.11	Comparison of Revenues per Household Selected Regional and Single Tier Municipalities	82
5.12	Percentage Distribution of Revenues by Source - Selected Regional and Single Tier Municipalities	84

5.13	Percentage Distribution of Assessment by Category of Property - Area Municipalities in Niagara Region, 1986	86
5.14	Percentage Distribution of Assessment by Category of Property - Selected Regional and Single Tier Municipality, 1986	87
5.15	Distribution of Property Taxes among Region, Area Municipality, and School Boards, 1986	89
5.16	Average Annual Growth of Real Property Taxes per Household - Area Municipalities in Niagara Region, 1977-1986	90
5.17	Percentage Distribution of Property Tax per Household - Selected Regional and Single Tier Municipalities, 1986	92
5.18	Average Annual Growth of Property Taxes per Household - Selected Regional and Single Tier Municipalities, 1977-1986	93
5.19	Property Tax per Household in the Niagara Region, 1986	95
5.20	Percentage Distribution of Capital Expenditures by Major Function - Niagara Region and Area Municipalities, 1986	98
5.21	Source of Financing of Capital Expenditures Niagara Region and Area Municipalities, 1986	99
6.1	Regional Programs Mandated or Initiated by the Province	106
6.2	Percentage of the Region's Discretionary Revenues Absorbed by the Budgetary Requirements of Special Purpose Bodies, 1988	110
6.3	Ratio of Assessment to Market Value for Selected Property Categories - Niagara Region and Area Municipalities, 1988	115
6.4	Municipal Equalization Factors - Area Municipalities in Niagara Region, 1988	118
6.5	Apportionment of Regional Levy - Regional Municipality of Niagara, 1988	119
6.6	Net Interest Charges on Long Term Debt - Selected Regional Municipalities, 1977-1986	128
6.7	Net Interest Charges on Long Term Debt - Niagara Region and Area Municipalities	130

7.1	History of Changes in Representation in Niagara	136
7.2	Comparison of Existing System with System Including Recommendations 7.1 and 7.2	137
7.3	Comparison of Existing System with Recommended System .	139
9.1	Family and Children's Services of ther Niagara Region - Sources of Revenue, 1987	173
9.2	Niagara Peninsula Conservation Authority Sources of Revenue, 1987	183
10.1	Responsibility for Public Works Functions	189
10.2	Expenditures on Public Works by Major Function as a Percent of Total Expenditures, 1977 and 1986	191
10.3	Annual Percentage Change in Operating Expenditures per Household - Constant Dollars, 1977-1986	192
11.1	Planning and Development Expenditures in the Region of Niagara, 1977 and 1986	208
11.2	Change in Planning and Development Expenditure Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86	209
12.1	Economic Development Activities in the Niagara Region - Division of Responsibilities	223
12.2	Niagara Region Development Corporation - Objectives and Strategies	224
12.3	Determinants of Plant Location	228
12.4	Impact of Local Governments on Firms' Decisions To Locate in Niagara	230
12.5	Impact of Local Governments on Firms' Decisions To Expand in Niagara	232
12.6	Net Revenue Effects of Changes in Commercial / Industrial Assessment - All Area Municipalities, 1988	237
12A.1	Effects of New Commercial / Industrial Assessment . . .	248

LIST OF FIGURES

3.1 Organization Chart of Regional Niagara	53
13.1 Example of York University "Highlights"	258

TERMS OF REFERENCE

NIAGARA REGION REVIEW COMMISSION

Purpose:

The purpose of the review is to examine, evaluate and report to the Minister on various representation, accountability, functional and financing issues and on the division of responsibilities in the Regional Municipality of Niagara.

Scope:

Within the context of the overall purpose, the review will address two general topic areas:

- I. Accountability and Representation;
- II. Functions, Costs and Financing.

Accountability and Representation

Part I of the study will deal with those issues related to council accountability and responsiveness. In particular, the study will address the following:

- (a) Size, structure and selection of regional council including a review of the system of directly-elected councillors and the relationship between membership on regional council and on area councils;
- (b) Selection of Regional Chairman;
- (c) Relationship of local boards and commissions to regional council including representation on the Board of Commissioners of Police.

Functions, Costs and Financing

Part II of the study will deal with issues related to the provision of services (functions) by the Regional Municipality of Niagara. The review will include:

- (a) An examination of the nature of services provided at the Regional level including an historical review of service provision in Niagara, and including the Regional role in the provision of services which are a shared responsibility such as planning, economic development, the road system and the water and sewer systems;
- (b) An historical and comparative cost study of services provided by the Region including an analysis of factors affecting costs over time and a comparison of costs for Regional services in Niagara with costs in other regions and non-regional city-settings;
- (c) An analysis of funding arrangements for services provided by the Region including a comparison of funding available to the Niagara Region to that of other regions and to area municipalities providing the same types of services.

LIST OF RECOMMENDATIONS
EXPENDITURE AND REVENUE ISSUES
(Chapter 6)

REVENUE ISSUES

Property Tax Assessment Base

Recommendation 6.1

All properties, regardless of classification and location, should be assessed at the same percentage of market value. This assessment system should be implemented as soon as possible. (p. 121)

Recommendation 6.2

Given that region-wide market value assessment might create some noticeable shifts in property tax burdens within and across property classifications and within and across area municipalities, this Commission recommends that these be phased in over a five year period. (p. 122)

Recommendation 6.3

After region-wide market value assessment is fully implemented, it should be updated every five years. (p. 122)

Development Charges

Recommendation 6.4

This Commission strongly supports the implementation of development charges for all new residential development. These charges should cover all costs directly associated with this development. (p.123)

Recommendation 6.5

This Commission recommends that development charges not be imposed on new commercial and industrial development. (p. 125)

User Fees

Recommendation 6.6

This Commission recommends that the region utilize user fees, wherever possible, in funding the delivery of municipal services. (p. 126)

Financing of Capital Expenditures

Recommendation 6.7

Funding of capital projects from reserves or on the basis of "pay-as-you-go" should be confined to those capital projects with a short life expectancy and that must be replaced on an on-going basis. Long term borrowing (debentures) should be used to fund long term capital projects. (p. 129)

COUNCIL AND THE CHAIRPERSON (Chapter 7)

THE DISTRIBUTION OF COUNCIL SEATS

Recommendation 7.1

The Town of Pelham should be represented on regional council by two members--the mayor and one directly elected councillor. (p. 134)

Recommendation 7.2

For representation purposes, a new constituency should be created composed of the townships of Wainfleet and West Lincoln. This new constituency should directly elect one member to serve on regional council. This is in addition to the two mayors who should continue to serve on regional council. (p. 134)

Recommendation 7.3

One additional seat should be given to both Niagara Falls and St. Catharines. (p. 138)

THE REGIONAL CHAIRPERSON

Recommendation 7.4

The title Regional Chairman should be changed to Regional Chairperson. (p. 142)

Recommendation 7.5

The Regional Chairperson should be selected by a vote of regional councillors at the first meeting after each municipal election. (p. 144)

Recommendation 7.6

The election of the Regional Chairperson should take place in an open council meeting, but the method of voting should be by secret ballot. (p. 145)

Recommendation 7.7

Only regional councillors elected at the most recent election should be eligible for election as Regional Chairperson. (p. 146)

Recommendation 7.8

The councillor who is elected Regional Chairperson should not resign from his or her seat while serving as Regional Chairperson. (p. 147)

Recommendation 7.9

The Regional Chairperson should vote on all matters before regional council. (p. 147)

Recommendation 7.10

Mayors should not be eligible for selection as Regional Chairperson. (p. 147)

THE COUNCIL COMMITTEE SYSTEM

Recommendation 7.11

The region should establish, by by-law, an Executive Committee composed of the Regional Chairperson, the Chairpersons or Vice-Chairpersons of all standing committees, and two other members chosen by vote of council. (p. 149)

Recommendation 7.12

A limit should be placed on the size of each council committee. A limit should also be placed on the number of committees on which a councillor can serve. (p. 151)

Recommendation 7.13

The allocation of members to council committees and agencies, boards, and commissions should be determined by council upon the recommendation of the Regional Chairperson. (p. 151)

Recommendation 7.14

The Chairperson and Vice-Chairperson of each standing committee should be selected by the committee members each year for a one year term. (p. 152)

THE POLICE COMMISSION (Chapter 8)

THE BOARD OF COMMISSIONERS OF POLICE

Recommendation 8.1

The Niagara Regional Board of Commissioners of Police should consist of seven members; four appointed by regional council and three appointed by the Solicitor General of Ontario. (p. 159)

Recommendation 8.2

A quorum should consist of at least four members; at least one should be a provincial appointee and at least two should be regional councillors. (p. 162)

THE ROLE OF REGIONAL COUNCILLORS SERVING ON THE POLICE COMMISSION

Recommendation 8.3

Regional councillors who serve as police commissioners should represent the interests of regional council on the police commission. As such, these councillors should have an obligation to report to regional council on a regular basis on the actions of the police commission. The Police Act should be amended to make it clear that councillors can report to their council on the deliberations of the police commission. Depending on the circumstances, reporting could be done on a public or in camera basis. (p. 163)

THE BUDGET OF THE POLICE FORCE

Recommendation 8.4

The Board of Commissioners of Police should be required to present its budget and the budget of the force to regional council for approval in exactly the same manner as a department of regional government. The decision of the regional council with regard to level of funding should be final just as it is for a department of regional government. (p. 166)

OTHER AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS (Chapter 9)

SOME GENERAL PRINCIPLES

Recommendation 9.1

Organizations providing government services and spending government money should have lines of accountability to elected politicians which are as clear and direct as possible. (p. 169)

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE NIAGARA REGION

Recommendation 9.2

Family and Children's Services of Niagara should become a direct part of the administrative apparatus of regional government. (p. 174)

THE NIAGARA PENINSULA CONSERVATION AUTHORITY

Recommendation 9.3

The authority should be composed of fourteen members. Six of these should be regional councillors drawn from the Finance, Planning and Development, and Public Works and Utilities Committees. Four members should be private citizens appointed by the Niagara Regional Council. The Regions of Haldimand-Norfolk and Hamilton-Wentworth should each appoint one member and the province should continue to appoint two members. (p. 181)

Recommendation 9.4

The authority should phase out its existing agreements with area municipalities concerning capital construction projects. In the future, the authority should work with the region to develop a long term capital expenditure plan. (p. 182)

Recommendation 9.5

The Niagara Peninsula Conservation Authority should present its budget to regional council in the same manner as any department of the regional government. The decision of the regional council with regard to level of funding should be final just as it is for a department of regional government. (p. 184)

SOME GENERAL COMMENTS

Recommendation 9.6

The region should review the appointments which it now makes to various agencies, boards, and commissions and eliminate those where there is no direct regional involvement in the activities of the agency. (p. 185)

Recommendation 9.7

Guidelines should be established which make it clear that council can revoke at any time any regional appointment. (p. 186)

PUBLIC WORKS (Chapter 10)

ROADS

Recommendation 10.1

A Joint Technical/Administrative Public Works Committee, consisting of senior public works officials from the region and area municipalities, should be constituted to discuss issues of joint concern. The Committee should meet at least four times a year with an agenda that is jointly set prior to the meeting. (p. 195)

Recommendation 10.2

The Joint Committee should reconsider and redefine the criteria for determining the jurisdictional responsibility for roads in the Niagara Region. When the new criteria have been set, some roads currently under regional control might be switched to the area municipalities and vice versa. (p. 197)

WATER, SEWERS, AND STORM DRAINAGE

Recommendation 10.3

To create a system that should be more cost efficient, this Commission recommends that the region assume full responsibility for all aspects of water treatment and delivery, sewage collection and treatment, and storm drainage. (p. 199)

SOLID WASTE MANAGEMENT

Recommendation 10.4

The region should assume responsibility for solid waste disposal across the entire Region of Niagara. (p. 201)

MAPPING AND DATA BASE

Recommendation 10.5

The Regional Municipality of Niagara should coordinate the development of data bases and mapping for the entire region. As well, the regional government should become the central depository for such data. (p. 203)

LAND USE PLANNING (Chapter 11)

THE FOUR C's OF TWO TIER PLANNING

Coordination

Recommendation 11.1

The Official Plan of each area municipality should be brought into conformity with the Region's Official Policy Plan by January 1, 1990. (p. 212)

Clarification

Recommendation 11.2

A Joint Technical Planning Committee, consisting of the chief planning official or designate from the region and each area municipality, be constituted to discuss matters of joint concern. (p. 212)

Communications

Recommendation 11.3

In addition to the meetings of the Joint Technical Planning Committee, monthly planning meetings of area and regional planners should also be initiated to discuss operational, day-to-day problems in the planning environment. (p. 213)

Recommendation 11.4

The regional and area municipality planning departments should examine additional strategies for improving the general public's understanding of the land use planning process in the region. (p. 214)

Comments

Recommendation 11.5

After responsibilities for the various planning functions have been clarified and assigned, the region and area municipalities should consult in order to establish firm procedures including time limits for processing the various applications. (p. 214)

SPECIFIC PLANNING ISSUES AND CONCERNS

Development Approval Process

Recommendation 11.6

The Regional Planning Department should collect and coordinate comments from all regional departments prior to collating and producing them in a comprehensive package and forwarding them to the area municipality. (p. 215)

Severances

Recommendation 11.7

All single lot residential severances on good quality agricultural lands be terminated immediately. (p. 219)

Recommendation 11.8

The Regional Planning and Development Committee should assume responsibility for granting consents for severances on low quality agricultural lands and in urban areas. These severances must be in strict conformity with the Region's Official Policy Plan. (p. 220)

Recommendation 11.9

After acceptance of recommendations 11.7 and 11.8, this Commission recommends that the Land Division Committee be abolished. (p. 220)

ECONOMIC DEVELOPMENT (Chapter 12)

ISSUES

Policy Coordination

Recommendation 12.1

The Economic Development Committee should be given a more formal structure. (p. 241)

The Role of Tourism

Recommendation 12.2

The Region Niagara Tourist Council and the Niagara Region Development Corporation should be amalgamated. (p. 242)

COMMUNICATIONS (Chapter 13)

COMMUNICATIONS WITH THE PUBLIC

Recommendation 13.1

Regional council should establish a public communication policy to keep citizens and area municipalities informed about regional government activities. (p. 254)

Recommendation 13.2

The region should appoint a Communications Officer with the full authority and responsibility for carrying out its communications policy. (p. 254)

Recommendation 13.3

Each department should retain prime responsibility for communications with the public about its activities. The Communications Officer should function purely as an advisor and be available to assist regional councillors and staff when his or her advice is sought. (p. 255)

Recommendation 13.4

The Communications Officer should prepare an annual report including information about the activities of the regional government during the previous year. Some version of this report should be made available to all residents of the region. (p. 255)

Recommendation 13.5

The region should place weekly advertisements in all local newspapers providing information about regional programs and about future meetings of regional council and its committees. (p. 256)

COMMUNICATIONS WITH EMPLOYEES**Recommendation 13.6**

Regional council should establish a policy regarding communications with its employees to keep them aware of regional government activities. (p. 259)

Recommendation 13.7

The Public Information Coordinating Committee should be provided with adequate resources to augment its current internal communications activities. (p. 260)

CHAPTER 1

THE DEVELOPING ROLE OF REGIONAL GOVERNMENT

INTRODUCTION

This Commission was confronted with a formidable task--it was asked to review various aspects of the operation of regional government in Niagara and to recommend changes leading to improvements in that operation. It is an understatement to say that some degree of contention has swirled around regional government in Niagara since its inception in 1970. In fact, this has compounded the difficulty of the Commission's task.

Later chapters of this Report identify certain problems and offer solutions, but the starting point for this Report is a discussion of the rationale for local government, in general, and two tier regional government, in particular. This Commission felt it necessary to define an ideal role for regional government and its functions before offering recommendations about improvements in the existing system.

This task was made more difficult by the fact that there is no singular view of regional government. Some people see it as a bumbling behemoth gobbling up hard-earned taxpayers dollars that are spent on wasteful extravagance. Others see it as weak and reactive and not forceful enough in forging a regional identity and concerning itself with the regional interest. Still others have a mixed view favouring stronger action by the region in some areas and weaker action in others.

Establishing a vision of regional government was further complicated by the fact that both the local government system and the system of regional government are not static. The vision of what regional governments can and should do has changed over the twenty years through which this form of government has been employed in Ontario.

The recognition that regional government is a developing concept and not a static structure is very important. In this chapter, this Commission sets out its vision of two tier government in the 1990s. In the last chapter of this report, this Commission sets out where it thinks regional government should move in the year 2000 and beyond.

RATIONALE FOR LOCAL GOVERNMENT

Many theorists have discussed the rationale for local government. Their arguments have been many and diverse, but the traditional arguments can generally be grouped under two headings. First, local government is viewed as an organ of local democracy providing average citizens with a close-up view of democracy in action. Second, local government is viewed as a service-providing agency. Certain goods and services can probably be delivered more efficiently and effectively by the local level than by other levels of government. These two dimensions can be referred to as access to government and service delivery.¹

More recently, a third element has been added. There is now a strong concern for accountability. It is not enough to simply have access to local politicians, but there is a perceived need to have mechanisms ensuring that politicians are responsive to the desires of voters.

The complexity of the system is highlighted by the fact that, in a strict legal sense, municipalities are creatures of the province. Municipalities are not allowed to do anything which the province does not permit them to do and they are frequently required to do things which they would rather not do, but are required to do by the provincial government. This places obvious limits on the access, service, and accountability principles.

Access

The Ontario Committee on Taxation (Smith Committee) defined access in the following manner.

By access we mean the most widespread participation possible on the part of all or virtually all individual citizens. Access to government, in terms of capacity to influence public policy decisions and to enforce responsive and responsible administration is, of course, fundamental to any democratic government. But that local government is peculiarly conducive to the realization of the access value has been recognized by political philosophers at least since the time of Plato. The central reason is that the capacity of government to promote access is in part an inverse function of size. The local government

¹ For a more thorough presentation and discussion of these, see the Report of the Ontario Committee on Taxation (Smith Committee), (Toronto: Frank Fogg, Queen's Printer, 1967).

that is sufficiently small to enable all citizens to participate directly in public affairs--in short, the town-meeting government--is that local government which is capable of realizing the access value most fully.²

Local government is the government closest to the people. This truism can be seen daily. The average citizen is much more likely to visit his or her local government office than provincial or federal offices. Federal and provincial politicians perform a large part of their work in federal or provincial capitals and make flying weekend visits to their local constituencies. Locally elected politicians, by comparison, continue to live and work in their communities. One observes them working at the neighbourhood hardware store, coaching in a local hockey league, or attending a local church.

More frequent contact between local politicians and citizens leads to greater interest and participation in the affairs of local government than in the affairs of more senior levels of government. The average citizen can stand up at a council meeting and make his or her views known directly to council. This is unheard of at the federal or provincial level.

This ease of participation has two effects. First, it makes local government the most responsive unit of government. Local councillors cannot hide behind party solidarity in explaining unpopular decisions. Neither can they expect to be re-elected by riding on the coattails of an effective national or provincial leader. A local councillor is acutely aware that a relatively small group of disaffected people can unseat an incumbent. These factors force local politicians to be more directly responsive to local concerns than their more distant federal and provincial counterparts.

Second, this ease of participation allows local government to be a training ground for the acquisition of democratic principles that can be applied to more senior levels of government. At the local level, people actually see democracy at work and, on occasion, feel as if they personally have an impact on decision making. Federal and provincial governments are much too remote and complex to be moved by the actions of one or a small group of citizens.

Yet municipal institutions constitute the strength of free nations. Town meetings are to liberty what primary schools are to science; they bring it within

² Ibid., Volume II, p. 503.

the people's reach, they teach men how to use and enjoy it. A nation may establish a free government, but without municipal institutions it cannot have the spirit of liberty.³

While other levels of government deal with high profile issues such as free trade or nuclear submarines, it is local government services that have the greatest day-to-day impact on our lives. For example, the quality of the roads on which we drive, the water we drink, the police and fire protection that we have, and the schools our children attend probably affect an individual's life style more directly and immediately than apparently higher profile issues such as free trade or nuclear submarines.

Arguments for local government as an element of democracy are persuasive, but if a local government is nothing more than a "talk shop," it really does not serve any useful purpose. What gives significance to all this talking is that local government has a very important role in service delivery.

Service

The Smith Committee argued that "service . . . mean[s] not only the economical discharge of public functions, but the achievement of technical adequacy in due alignment with public needs and desires."⁴

Whereas the access role of local government suggests smaller units, the service role is less clear cut, but often supports larger governmental units. For many services, the presence of economies of scale, or the desire to service a geographical area large enough to internalize all spillovers, or the desire to ensure uniform standards by redistributing the cost across a large area, point toward larger units of government as being more efficient.

While the federal or provincial governments might be the appropriate level for achieving efficiency objectives for some services, there are compelling arguments for delivering other services through the local level.

³ Alexis deTocqueville, Democracy in America (New York: Alfred A. Knopf, 1980), vol. I, p. 61.

⁴ Report of the Ontario Committee on Taxation, vol. II, p. 503.

The strength of local government in service delivery is its closeness to the people. On the demand side, citizens are able to indicate the exact kinds and levels of service expected. On the supply side, local governments can deliver these services at exactly the levels desired.

When federal or provincial governments deliver a service, they are under a political and moral, if not legal, obligation to provide it at roughly the same level over their entire jurisdiction. As such, the same level of service is made available both to citizens who eagerly desire it and to those who are totally indifferent to it. The larger and more heterogeneous the geographic area covered by a jurisdiction, the greater is this problem.

Local governments cover a smaller geographic area and, generally, a more homogeneous population. This makes it easier for services to be tailored to the exact needs of its residents. Thus, a particular municipality may spend extensive sums developing high quality recreation programs, while an adjacent municipality may choose to keep its taxes as low as possible even though its level of service is lower. In general, the larger the geographic area and population covered, the greater will be the losses suffered through not being able to provide exactly the kinds of services desired by specific geographic areas.

Economies of scale and the need to ensure equality of treatment constitute the major economic arguments in favour of providing services through larger units of government. For example, economies of scale might be prevalent in the production of electrical power and non-existent in the collection of solid waste. The former, then, might be efficiently delivered by a larger government and the latter by local governments. Where equality of treatment is important, as in the criminal justice system, an argument exists for providing this service through a higher level of government. Where equality of treatment across a geographic area is not so important, as in the provision of parks and transit, local government delivery might be superior.

Over time, changes might occur that result in shifting the responsibility for delivering some services from one level of government to another. For example, when environmental concerns were less obvious and economies of scale limited, the disposal of solid waste by dumping it into landfill sites suggested that area municipalities were appropriately equipped to handle this function. Since environmental concerns have increased in importance and disposal techniques become more sophisticated and capital-intensive, it now makes sense to move this responsibility to the regional, if not the provincial, level.

Accountability

Fulfilling the objectives of access and service delivery involves the development of a political system that ensures accountability; that is, a system where elected politicians can be held accountable for their actions. After all, the only recourse that citizens have to ensure effective and efficient performance is at election time when they have the opportunity to express their preferences through the ballot box.

The Ottawa-Carleton Regional Review Commission has defined accountability in this manner.

Accountability refers to the ability of the electorate to hold their elected representatives responsible ("to account") for their actions on Regional Council. Such accountability requires that the public understand the responsibilities, roles and functions of their elected representatives. In addition, in order to hold their elected representatives to account, members of the public must be able to effectively express their satisfaction or dissatisfaction through the ballot box. Also, if politicians are to be held to account, they must have some authority to deal with those matters for which they will be held responsible and they must have influence over decisions on those matters. Authority and responsibility, therefore, must be clearly defined and properly focused.⁵

These three values of access, service, and accountability are very important, but their use is conditioned in an important way. Local governments are not totally autonomous bodies, but rather are creatures of the province and hence, are limited in their ability to determine their own destinies.

Local Government as a Creature of the Provincial Government

It is a constitutional fact in Canada that all local governments are creatures of provincial governments. Provincial governments have the power to create local governments and the power to abolish them or change their boundaries. Local governments can perform only those

⁵ Accountability and Representation: Phase I Report (Ottawa: Ottawa-Carleton Regional Review Commission, 1987), p. 1.

functions placed in their jurisdiction by provincial legislation.

This creates tension between provincial and local governments. Local politicians argue that they are elected by and accountable to the people and should, therefore, have the power to determine the quality and quantity of services delivered to the public. Often, they chafe at what they see as excessive provincial control. While they might be correct at times, there are important reasons why some degree of provincial control is helpful, even necessary.

Provincial intervention might be necessary to ensure that minimum standards are achieved in delivering certain services. Local decision-making authority might be appropriate for levels of service above this set standard. Where this arrangement is desired, services are best provided by a partnership of the two levels of government with the province funding the mandated level of service and local governments funding the remainder.

Further involvement by the province comes from attempts to limit spillovers or control externalities between local governments. Sewage disposal represents a classic example of this. What incentive is there for a municipality to bear the costs of treating raw sewage if it generates no harmful effects for its citizens and can be dumped into an adjacent river and sent downstream? Clearly, this illustrates a situation where the province ought to intervene through the imposition of standards requiring a municipality to undertake action that might cost it money and not be in its immediate and direct interest, yet it is in the best interest of the province as a whole.

Finally, provincial actions might be required to protect municipalities from themselves. The classic example of this is the area of industrial bonusing. In some jurisdictions in the United States, municipalities are allowed to compete with each other for new industrial development by offering incentives such as property tax holidays, low interest loans, and subsidized land.

For municipalities, this is almost always a "no-win" situation. When one municipality engages in this activity, others must follow or risk losing much-needed new businesses. This competition between municipalities ultimately leads to firms receiving municipal perks for which they do not have to pay. Because industrial bonusing is forbidden in Canada, Canadian municipalities cannot engage in this destructive competition that is prevalent in these U. S. jurisdictions.

THE DILEMMAS OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION

The dilemmas facing local government arise because many of the principles underlying its organizational structure conflict with one another. For example, local government faces a dilemma in that it must balance provincial control with local autonomy. While everyone agrees that some provincial control of local government is essential, and even beneficial, excessive interference in strictly local affairs makes a sham of local government as a democratic institution. The real problem is determining the appropriate level of provincial involvement that is beneficial to the overall system without unfairly restricting the power of local councils in making decisions affecting their own areas.

A second dilemma revolves around attempts to achieve the best access and most efficient delivery of services simultaneously. The optimum population size for providing citizens with access to local government is almost certain to differ from the optimum size for delivering services. Furthermore, the optimum size for efficient delivery of one service is almost certain to differ from the optimum population size for delivering other services.

Designing an appropriate structure for local government is a difficult matter of balancing conflicting values and constraints. In these circumstances it should not be surprising that no local government ever fulfills all of these values. One of the solutions to balancing these various conflicting values is a two tier regional government.

RATIONALE FOR TWO TIER GOVERNMENT

The Smith Committee provided a solution to reconciling these conflicting values and constraints. It recommended a system of two tier regional governments (as existed then in Metropolitan Toronto) for all of southern Ontario.

In particular, the Smith Committee rejected the popular method of establishing a number of single purpose agencies to provide local services. The proponents of these agencies claimed that they could be structured to accommodate any economies of scale that existed in the provision of services. However, the Smith Committee felt that these agencies actually provided neither sound access nor efficient service delivery.

[E]quilibrium between access and service would be virtually impossible to achieve through a variety of districts designed to perform isolated functions. For

one thing, public confusion would be bound to result from the ensuing dispersion and multiplication of public officials. For another, the efficiency of local government would be jeopardized through the ensuing lack of a focal point at which activities could be co-ordinated and priority-setting decisions made among competing functions.⁶

The Committee concluded that a two tier form of local government was the most appropriate structure. Two levels did not constitute an unduly large number of units and should not confuse the average citizen. Furthermore, this structure would provide an opportunity for allocating some services to regions and others to area municipalities. The method of determining the level of local government which would deliver the various services is very important if access and service are both to be accommodated appropriately.

DIVISION OF RESPONSIBILITIES

Each regional municipality in Ontario has different characteristics in terms of geography, demography, and economic base. Some regions are a collection of suburban municipalities centered around an urban area. Others are predominantly rural, while some, such as Niagara (see map at the back of this Report), consist of several urban areas interspersed with rural areas.

Given this variation, it should not be surprising that the allocation of responsibilities for functions varies widely.⁷ There are likely two reasons for this. First, consistent application of defined criteria can result in differing divisions of responsibility because of the great variation in the characteristics of particular regions. Secondly, it is probably idealistic to assume that allocation decisions have been made as a result of a careful application of clearly-defined criteria. Many of these decisions are the result of historical accidents, personal preferences of people closely involved in the decision, and other equally idiosyncratic factors.

As the system of regional government matures, it would be beneficial to develop an agreed-upon set of criteria which

⁶ Report of the Ontario Committee on Taxation, vol. II, p. 507.

⁷ See table 5.4 and accompanying text for the actual division of responsibilities in some regions.

could be applied to assist in the allocation of responsibilities to the two tiers. It is important to remember that an allocation decision is not a once-and-for-all-decision. It is quite possible that changing technology and characteristics of a region will mean that application of the same criteria will result in different allocation decisions at different points in time. These kinds of change should be considered a normal evolution of the system of regional government, and not something to be avoided.

A Suggested Set of Criteria

Table 1.1 offers one such set of criteria. This Report will use these criteria to recommend allocation of responsibilities in Niagara. For any service, some of these criteria will be more important than others. The table suggests some advantages and disadvantages for allocating the service to each tier.

Services generating significant **economies of scale** are prime candidates for delivery at the regional level. Economies of scale exist where the per unit cost of providing a particular good or service falls as the quantity provided increases. Since a fairly significant population is needed to support lower per unit costs, a relatively large jurisdiction benefits from these economies. Many capital intensive services, such as water and sewage treatment and sophisticated forms of waste disposal fit into this category.

Services which benefit from **responsiveness to local concerns** are best delivered by area municipalities. Local aldermen are closer to the people and, therefore, more able to fine tune the delivery of certain services. Recreation programs, local libraries, and some aspects of planning are examples of this.

The criteria of **redistribution** argues for larger governments playing a role in redistributing resources from relatively wealthy jurisdictions to relatively less well-off jurisdictions. At the local level, this can be done best by consolidating a number of smaller area municipalities under a regional umbrella. This would allow all municipalities in the jurisdiction to provide a certain standard of service without resorting to unduly high property tax rates.

In Niagara, the regional government provides some services throughout the entire region with costs being shared on the basis of the wealth of the area municipalities, as measured by equalized assessment.

TABLE 1.1
CRITERIA FOR DIVISION OF RESPONSIBILITIES

Criteria	Region	Area Municipality	Shared
Economies of Scale	Can be captured	Less likely to be captured	Can balance these two criteria
Responsiveness	Better than federal or provincial, but not as good as area municipality	Very good	
Redistribution	Not as good as federal or provincial, but better than area municipality	Very limited	
Spillovers	Can be captured	Difficult to capture	Can be done, but mechanisms can be complex and tension-producing
Administrative Costs and Complications	Minimal	Minimal	Compensation for spillovers can be negotiated with some difficulty
			Can become significant if tiers do not cooperate

Larger jurisdictions have greater capacity for controlling **spillovers**. These exist where some of the benefits or costs of a particular good or service spill over into neighbouring jurisdictions. For example, if one municipality builds a road across its jurisdiction and this road is used by residents of other jurisdictions, spillover benefits exist. If the municipality responsible for the road is left to finance all construction costs on its own, it would be rational for it to consider only the benefits accruing to its residents and not the benefits to residents of other jurisdictions. To achieve the optimal or desired size from society's perspective, funding must come from the larger unit of government. Spillover benefits are noted, as well, in solid waste disposal, planning, economic development, and social services.

The **costs and complications of administration** can become quite significant in some cases. Where a service is shared between two tiers, not only are there administrative costs of two tiers of government instead of one, but there is also the additional administrative cost of coordinating the services between the two levels. Generally, administrative costs can be limited by lodging responsibility for a service clearly with one government rather than sharing it.

These criteria might not be the only ones or necessarily, the best ones, but this Commission feels strongly that, as regional government matures, some set of commonly agreed-upon criteria should be developed. The criteria set out in table 1.1 are offered as a starting point in that development.

One of this Commission's observations is that sharing responsibility for a service in Niagara ought to be avoided as much as possible. More specifically, there was almost a perfect correlation between shared responsibility for a service and the number of complaints heard about it. This Commission heard very few complaints about services which were the sole responsibility of one level of government, regardless of tier--fire, parks, health, social services. The complaints were almost entirely about shared services--planning, public works, and economic development.

Mechanisms for Sharing Responsibility

There will be times when other considerations outweigh the costs of sharing the responsibility. In these cases, more attention should be given to the mechanisms which can be used for coordination. This Commission has identified two mechanisms.

The first mechanism for sharing responsibility is through **contractual relationships** between governments and between

governments and the private sector. Contractual relationships are most attractive where the private sector or large governments **produce** services at lower per unit costs but smaller governments **deliver** them more efficiently.

There are already numerous examples of the operation of this mechanism. The St. Catharines Transit Commission provides bus service along certain routes in the adjacent city of Thorold on a fee for service basis. This is a classic example of a symbiotic relationship in that it provides Thorold with bus service at a lower cost than it could generate on its own and yields additional revenue for St. Catharines. In addition, the region purifies and treats water and sewage for the area municipalities. As well, the area municipalities contract with the private sector for the collection of garbage.

A variation on the standard contractual relationship is what might be termed the **wholesale-retail model**. In this case, the region acts as the wholesaler of the service generating economies of scale, while the area municipalities act as retailers by delivering the service to local residents. Potable water is an example of this. The region wholesales it to the area municipalities which, in turn, retail it to consumers.

The advantage of a system such as this which separates the unit of supply from the unit of demand is that it allows the larger government to capture the economies of scale while allowing the smaller governments which are closer to the residents to make decisions about supply. In the example of potable water, the area municipality might be able encourage urban and suburban development in some areas of the municipality and discourage it in others by its policy on extending water mains. This is a very important planning tool.

Contractual arrangements should be considered as an alternative to direct local or regional government provision and delivery of many services. As long as the purchasing government is not coerced into buying from a specific body, the buyer can shop around for the service at the best price.

The second mechanism which could be employed to share responsibility is referred to as **quasi-federalism** based on James Mallory's term for a particular period in federal-

provincial relations.⁸ In this kind of relationship, one tier is clearly dominant and controls the delivery of a service, but the other also has some room to influence the dominant tier and some scope for action within its more limited geographic area.

The current situation of planning in most regional governments could be characterized in this manner. The regional government prepares a regional policy plan which sets the general framework for development of the entire region and the official plans of the area municipalities must conform to that plan. However, within the broad outlines of the regional plan the area municipalities have the authority to make more detailed decisions.

This mechanism is probably more difficult to employ than the contractual arrangement and it can incite more tension. A great deal of sensitivity on the part of all participants is required to sense when the region must take a firm stand for the overall good of the region, and when the region should step aside and allow the area municipalities to deal with purely local matters. The dividing line between regional and local matters is never that clear.

Furthermore, this system locks the two tiers of government together and forces them to arrive at an agreed solution in contrast to the contractual relationship which allows either party to leave the bargaining table at any time and try to strike a deal with someone else. It is fairly obvious that the quasi-federal arrangement will generate more tension than the contractual relationship.

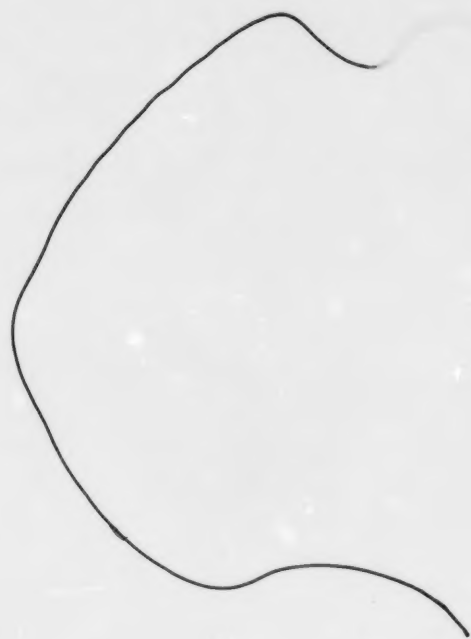
In spite of this fact, there are times when the quasi-federal approach is the only one which will work. When there is a need for some local flexibility, but there is also a need either for uniformity across the region or for some clear "regional" as distinct from a purely local interest to be preserved, it is necessary to employ this method of interaction.

It requires good will and sensitivity from all participants, but there is no reason why it cannot work. One might compare this kind of arrangement to the existing system of federal-provincial relations--there are disagreements causing tension, but there are also examples of creative solutions coming out of the bargaining process which would not likely have been developed in other ways.

⁸ James R. Mallory, "The Five Faces of Federalism," in P.-A. Cr peau and C. B. MacPherson (eds.), The Future of Canadian Federalism (Toronto: University of Toronto Press, 1965), pp. 3-15.

DECISION RULE

The arguments to this point suggest that there is a clear hierarchy of preferences with regard to the division of responsibility between the two tiers. First, it would be ideal if each function could be assigned clearly and unambiguously to one tier. Failing that, when responsibilities must be shared, it would be preferable if they could be shared on a contractual basis with neither side forced to deal with the other. The most difficult relationship is the quasi-federal one. If this option must be employed, it is desirable that the rules of the game be set out as clearly as possible and that each side refrain from overstepping its boundaries. This system will probably create the greatest tension, but, if all participants operate in a fair and forthright manner, there is no reason why the system cannot produce desirable results.



CHAPTER 2

THE HISTORY OF REGIONAL GOVERNMENT IN NIAGARA

Before evaluating the current system of regional government in Niagara, it is essential that the reader has an understanding of the problems with the earlier system of local government in the region that ultimately led to the establishment of regional government. This chapter first discusses the emergence of the concept of regional government in Ontario. It then goes on to discuss the early development of regional government in Niagara and some of the events which have occurred since then.

THE EMERGENCE OF REGIONAL GOVERNMENT IN ONTARIO

Post-War Urbanization

The Baldwin Act of 1849 created responsible local government in Ontario. It served the province well for many years, but there had been no thorough re-thinking of the principles underlying this act between 1849 and the 1960s.

By the 1960s, the forces of urbanization and industrialization had progressed to the point where the Baldwin Act no longer addressed the current needs of the population. As the Honourable J. W. Spooner, Minister of Municipal Affairs, commented in his address to the Sixth Annual Convention of the Association of Ontario Counties in 1965:

We must not forget that our system of government has undergone little change since Robert Baldwin designed it more than 100 years ago for a society very different from today. And we cannot stand still. Decisions must be taken on a larger scale for future development. Otherwise we will spend more time and money in the future correcting today's errors... time and money which neither the municipalities nor the Province can afford.

The major trend to which the Minister was referring was the rapid urbanization and suburbanization which followed the Second World War. One basic tenet of the Baldwin Act was the rigid separation of rural and urban interests on the premise needs and desires of these two sectors of society were very different and would be best served by different governing units. In this arrangement, the county was a federation of the towns, villages, and townships within it, but a city,

located within a county, was totally separate from it for administrative purposes.

This system worked well throughout the nineteenth and the first half of the twentieth centuries and still works well in some areas of the province. However, it became clear in the 1950s and 1960s that the county system was not working well in the urbanized and urbanizing areas of the province.

The root cause of this difficulty was the rapid urban and suburban development which occurred after the Second World War and brought with it a significant boom in housing construction accompanied by a desire for larger lot sizes and a return to the tranquility of country living in the suburbs.

Developers looked to the areas outside urban areas to meet this need. Rural land was attractive for several reasons. It appealed to the desire for an idyllic country life-style. But mostly it was inexpensive because there were few, if any, municipal services and it was easy to develop because the rural-oriented county governments had few planning controls on land use.

This created a situation in which many subdivisions were being located within towns and townships at the edge of major cities. This allowed residents to benefit from many city amenities while living in relatively inexpensive accommodation.

In turn, this created a system of hodge-podge development in which new subdivisions were created where developers wanted to build them and not where they made the most sense from the standpoint of providing municipal services.

These new suburbanites moved from urban areas where they were accustomed to receiving a full range of municipal services such as sewers, high-quality roads, and transit systems. They quickly began to demand similar services in rural settings. Since the town, township or county did not have the necessary tax base to provide these services, the only solution envisaged at that time was annexation to the city.

In the short run, annexation and, to a lesser extent, the establishment of ad hoc agreements between municipalities were seen as the solution to these problems. Ad hoc agreements usually involved the creation of joint service-providing or advisory bodies and/or the sharing of services such as water supply, sewage disposal, and fire protection. Many of these inter-municipal special purpose authorities proved to be ineffectual in dealing with service problems spanning large areas.

The ad hoc agreements tended not to work well and annexation was not really a solution to the basic problem. In fact, the widespread use of annexation caused problems for both the city and the county. The city was usually pleased to have new subdivisions within its boundaries because they meant additional tax revenue. However, because the development occurred without any thought being given to overall municipal planning and provision of services, the new subdivisions were frequently not located where they could be most easily serviced by the city.

The county had no choice but to give up the newly-developed areas because it could not provide the level of service desired by the residents. As these new developments multiplied, both the geographic size of the county and, more importantly, its tax base shrunk.

Thus, the post-war suburban development spawned serious problems in two areas--planning and finance. The planning problem arose because development was occurring in a hodge-podge fashion with no concern for the overall planning of the rapidly expanding urban area. The finance problem was created because the tax bases of the counties were being weakened by the annexation of land by the cities.

These problems suggested a need for a revision of the now-outmoded split between urban and rural areas. Some way had to be found to govern an urban area and its evolving hinterland in an integrated fashion, even though some of it was still (perhaps temporarily) rural. It was clear that in some areas of the province a system of government was needed which spanned the interests of the rural and urban areas that had been separated by the Baldwin Act.

First Steps Toward Regional Government

The province's first meaningful response to this problem came in 1954 with the establishment of the Municipality of Metropolitan Toronto. Dr. Lorne Cumming, a former Chairman of the Ontario Municipal Board, produced a report in 1953 recommending a federation or two tier structure for local government in the greater Toronto area.

Since 1954, the system of representation, the allocation of responsibilities between Metro and the area municipalities, and the location of municipal boundaries have been the subject of lively debates, but the basic federation concept has remained unchanged. Although it was generally conceded that metropolitan government worked well in Toronto, more than fifteen years passed before similar structural innovations were introduced elsewhere in the province.

Throughout the early 1960s, the provincial government faced considerable pressure to initiate a province-wide policy for the reform of local government. As a response to this pressure, the Minister of Municipal Affairs announced on March 24, 1965 that a series of local government reviews would be initiated. Nine areas were identified (in addition to the Ottawa-Carleton review which had begun a year earlier), where a Commissioner from outside the Department would be appointed. These included Niagara, Lakehead, Waterloo, Muskoka, Peel-Halton, Hamilton-Wentworth, Brantford-Brant, London-Middlesex, and Toronto east (Oshawa-Whitby and Ontario county).

At roughly the same time that these reviews were taking place, the Report of the Ontario Committee on Taxation (the Smith Report) appeared with recommendations for significant changes in the future development of local government in Ontario. The Minister of Municipal Affairs, the Honourable Darcy McKeough, stated in his November 1968 address to the Association of Counties and Regions of Ontario, that the Smith report

is, in many respects, a landmark in the development of public policy in this Province. I believe that this report will prove to be as significant for the future course of provincial-municipal relations as was the Rowell-Sirois Report of 1940 in the field of Federal-Provincial relations.

The Smith Committee, in part of its report, argued that a system of local government must foster two important values--access and service. The **access** value means that local government should be constructed to be accessible to the average citizen. The **service** value means that local governments should be constructed so that they can deliver services in an efficient and economical manner. These values can conflict with one another in that local governments small enough to be readily accessible can be too small to capture economies of scale or engage in proper land use planning over an appropriate geographical area.

The Committee argued that the current system of local government reflected exactly that situation--too many small local governments. The Committee sought a balanced structure of government that would be small enough to be readily accessible to citizens, yet large enough to achieve economies of scale in the provision of services.

The Report suggested that a two tier system of government could provide a better balance between access and service. The kinds of services which required sensitivity to local needs could be provided by the area municipalities, while

services which generate economies of scale could be provided by the larger regional governments. The Report recommended the division of southern Ontario into twenty-nine two tier regions, the boundaries of which did not necessarily correspond with the existing county boundaries.

Though the Smith proposals were not implemented in total, the Report's emphasis on the relationship between municipal structural reform and the rationalization of provincial and municipal revenue and expenditure systems, gave new urgency and importance to local government reform. On December 2, 1968, the Honourable Darcy McKeough optimistically stated in the Ontario Legislature that "future observers will look back and claim that Local Government in Ontario was established in 1849 and re-established in 1968."

The publication in 1968 of the province's long-awaited policy statement, Design for Development: Phase II, signalled a significant point of departure for local government reform. The government's acceptance of its principles indicated its intention to reorganize selected local governments. Within a year, the second regionally structured government (after Toronto) was established in Ottawa-Carleton. Since then a number of regional governments have been implemented.

THE EMERGENCE OF REGIONAL GOVERNMENT IN NIAGARA

There is a widespread myth in Niagara that the province forced regional government onto the unprepared and unwilling citizens of the area. In reality, there had been significant discussion in Niagara of the problems with the county structure and there was general agreement that some reform was needed. However, there was significant disagreement on the exact form which that reform ought to take.

In the face of this disagreement, the province stepped in and specified the precise timing and structure of regional government. However, the idea that regional government in Niagara was purely a creation of Queen's Park with no local consultation is incorrect. The facts make it plain that the final outcome arose after a lengthy consultative process that was initiated within the region.

This process can be divided into three distinct periods.⁹ First, from 1962 to April 1965, a number of local

⁹ Morris Guy Jones, "The Formation of the Regional Municipality of Niagara," (Unpublished honours thesis, Brock University, 1972).

politicians, officials, and planners attempted to correct some of the problems transcending individual municipal concerns by establishing several inter-municipal special purpose bodies, instituting cooperative agreements between municipalities, and funding studies on ways of dealing with these problem. By and large, this period was dominated by local initiatives.

Second, in the period from April 1965 to February 1967 the province took the initiative in attempting to exercise some control over the mounting problems of local governments. For example, the province played a leadership role in local government reform and initiated a number of studies such as those mentioned earlier.

Finally, February 1967 to June 1969 represented a period of joint provincial-municipal cooperation. This resulted in the passage of Bill 174 creating the Regional Municipality of Niagara on January 1, 1970.

The Prologue: Some Consolidations and Some False Starts

By the late 1950s, many people in the Niagara area expressed concern about the problems which were developing within the county system of government. These problems had their roots in the post-war period when parts of Lincoln and Welland counties began experiencing the same rapid urbanization and suburbanization which were developing across the province.

The main catalyst, however, propelling local governments to address the concerns of urbanization came from the large number of applications for amalgamations and annexations and from the increased costs of delivering various municipal services. In fact, the Ontario Municipal Board's approval of two large-scale amalgamations in Lincoln and Welland counties illustrated to local politicians that annexation could not continue indefinitely and that there was an urgent need for a sweeping realignment. Both counties were experiencing serious problems as their size and tax base were continually being reduced by these piecemeal annexations.

Furthermore, local planning agencies were not able to deal with problems that had to be addressed on a regional basis; that is, they were purely advisory bodies with limited jurisdictions and were largely ineffectual in dealing with more fundamental, region-wide concerns.

To attempt to solve these problems, a joint committee of the City of Niagara Falls, the Township of Stamford, and the Village of Chippawa was established in 1958 and hired the

firm of Deacon Arnett and Murray to prepare a study on the effects of merging these three communities. The report suggested that this limited amalgamation would lead, in the short run, to the provision of more cost-effective services. However, the report also stated that, in the long run, a consolidation of Lincoln and Welland counties would be necessary to deal with broader regional concerns.¹⁰

The same firm investigated regional government in greater detail and suggested that the major urban centres (St. Catharines, Niagara Falls, and Welland) adopt a form of metropolitan government similar to that in Metropolitan Toronto. Though the municipalities generally supported this idea, a shorter term solution was adopted. It involved the expansion of Niagara Falls to include Stamford, Chippawa, Willoughby Township, and parts of Thorold and Niagara Townships.

St. Catharines, facing many of the same problems as Niagara Falls, hired the consulting firm of Proctor and Redfern to prepare a report on its amalgamation with the Township of Grantham. In 1959, this report recommended formal consolidation of these two interdependent communities and specifically rejected any form of metropolitan government. The report argued that:

- i) the area is much smaller than Metro Toronto and it would appear uneconomical to impose the additional cost of another level of government ...
- ii) the centralization of many services is logical in St. Catharines ... [and]
- iii) there could be a loss of some provincial aid grants if such a scheme were adopted.

In response to this proposal, Lincoln County Council engaged E.G. Faludi and Associates in 1960 to study "the advisability of reforming the political units in the Lincoln County area and redistributing powers in the light of present day requirements."

The Faludi study noted the fragmentation of jurisdiction and duplication of services that plagued area municipalities. It recommended the establishment of a strengthened county unit combining all area municipalities, including St. Catharines which was previously administratively separate

¹⁰ "A Study of Municipal Re-organization Prepared for the Joint Committee of: The City of Niagara Falls, The Township of Stamford, The Village of Chippawa," (1960), section V.

from the county. This re-structured county would be responsible for water supply, sewage collection and treatment, education, public transportation, arterial roads, public housing, county parks, property assessment for tax purposes, police, and fire.

It was argued that a larger county unit would achieve the economies of scale necessary for greater efficiency in government operations. In light of the many piecemeal annexations and amalgamations that had taken place, the Report also suggested the formation of a regional planning authority that would coordinate and manage land use planning over the entire peninsula.

In 1960, Lincoln and eight other counties petitioned the Ontario Municipal Board (OMB) to revise the county system, but instead the Board approved the annexation of Grantham, Port Dalhousie and Merritton by St. Catharines. The OMB's approval of the annexation application and the failure of the Department of Municipal Affairs to move on Faludi's proposal for strengthened county government (which was accepted by the Lincoln County Council), indicated that the time was not right for local government reform.

It is significant that these problems were identified and early proposals for reform were initiated by people within the Niagara region and that these proposals did not meet with great favour from the provincial government.

Local Initiative: 1962-1965

Reeve M. L. Swart of the Township of Thorold had been attempting to organize support for a study of local government in Lincoln and Welland Counties for a considerable time. His efforts were culminated when he tabled a motion at Welland County Council in December 1962 requesting the Canadian Council on Urban and Regional Research to undertake a research project about the present and future shape of local government in the area. This resolution was ultimately endorsed by the two counties and the cities of St. Catharines, Niagara Falls, and Welland.

In September 1963, the Niagara Peninsula Municipal Committee on Urban and Regional Research (NPMCRR) was created. It consisted of a maximum of eight members. One member was chosen from each council supplemented by representatives from the Department of Municipal Affairs (DMA) and the Niagara Regional Development Association (NRDA). The latter two were included in the committee's membership because: (i) the province was responsible for implementing the recommendations; and (ii) the NRDA had a long-standing interest in promoting the region.

In January 1964, Dr. Henry Mayo was hired to undertake a preliminary examination of various problems in Niagara. His report was a precursor to a full-fledged study since it had to identify the problems to be considered and the local government structures that could resolve these problems. Mayo's "Preliminary Report" was released on December 7, 1964. It outlined local government problems in Lincoln and Welland counties and recommended wider terms of reference for a more detailed study. This Report focused on problems such as the demand for more and better services; a need for better planning; and financial pressures that would be faced in meeting increased capital outlays and operating expenditures.

Local reaction to the Preliminary Report was generally favourable. Three newspapers in the area--the St. Catharines Standard, the Niagara Falls Review and the Welland Evening Tribune--supported the report. However, smaller municipalities such as the City of Port Colborne feared that the committee and Dr. Mayo were already leaning toward the concept of regional government prior to the completion of the final report. Despite these negative comments, NPMCURRE approached the province for funding of a more detailed study.

While NPMCURRE wanted provincial funding for a large-scale study of Lincoln and Welland Counties, it was not prepared to forgo control of the project. After many meetings between NPMCURRE, the Department of Municipal Affairs, the Niagara Region Development Agency, and the Canadian Council on Urban and Regional Research, a compromise resulted in DMA paying fifty per cent of the cost of the study with the municipalities absorbing the remainder.

At this time, a new role was established for NPMCURRE. It was to function in a liaison capacity between the municipalities and the province. The agreement establishing NPMCURRE was altered to delete references to representation from the Niagara Region Development Association and the Department of Municipal Affairs. Altering this agreement marked the end of the initiation role played by the Niagara Peninsula Municipal Committee on Urban and Regional Research. Although continuing to function in a reduced capacity, NPMCURRE's primary objective, that is, attracting provincial interest in commissioning additional reviews, had been achieved.

Provincial Initiative and Control: 1965-1967

On March 24, 1965, the Minister of Municipal Affairs announced the commissioning of local government reviews in nine areas including Niagara. Professor Henry Mayo was appointed Commissioner of "The Niagara Region Local

Government Review." This Commission was to inquire into and report upon:

- (a) the structure, organization, financing and methods of operation of all the municipalities and their local boards in the Counties of Lincoln and Welland, including the cities of Niagara Falls, Welland and St. Catharines;
- (b) all aspects of the functions and responsibilities of the existing local government institutions within the said area and, in particular, without limiting the generality of the foregoing, inter-municipal relations and problems which concern or may concern two or more of the municipal corporations or local boards having jurisdiction within the said area;
- (c) the anticipated future development of the area or other changes therein which may require re-organization or revision of the existing system of local governments in the area;
- (d) the effect of present and anticipated future projects and operations of the national and provincial governments upon the responsibilities and resources of local government therein; and
- (e) any other related matters affecting the local government structure within the area.

Fifteen of the twenty-eight local councils in the area submitted briefs to Mayo. In his analysis of the briefs, Morris Guy Jones found that eight of the fifteen municipalities which submitted briefs generally supported the concept of regional government." As can be seen from table 2.1, most of the support came from the cities and the northeastern part of the peninsula, while the opposition came from the smaller municipalities and the south and west. This means that bare majority support in terms of number of municipalities converts to strong support in terms of population represented.

" Jones, "The Formation of the Regional Municipality of Niagara," p. 65.

TABLE 2.1

MUNICIPAL SUBMISSIONS TO THE MAYO COMMISSION

<u>In Favour of Regional Government</u>	<u>Opposed to Regional Government</u>
Chippawa	Caistor
Niagara Falls	Crowland
St. Catharines	Crystal Beach
Thorold (Town)	Gainsborough
Thorold (Township)	Port Colborne
Welland County	South Grimsby
Welland (City)	Wainfleet
Willoughby	

SOURCE: Morris Guy Jones, "The Formation of the Regional Municipality of Niagara," (Unpublished honours thesis, Brock University, 1972), p. 65.

The breakdown by county indicates that of the jurisdictions which took positions, those in Lincoln County opposed regional government by a margin of three to one and those from Welland County supported it by a margin of seven to four.

This quotation from the brief of the City of St. Catharines supporting regional government is fairly typical.

It is our view that the present structure is not the most satisfactory for the following reasons:

- (1) It is not the most efficient because of the duplication among a large number of separate administrations, many of which are not of sufficient size to hire qualified personnel.
- (2) It does not adequately provide for the necessary co-ordination of many matters which affect two or more municipalities and their relationship and approach to the Provincial Government.
- (3) Having regard for the growth and development in the area and also the services that are being provided in our society today, it is not

sufficiently adaptable to meet these changing needs with the present limitations created by rigid boundaries and organizational structures, which can only be altered by the Province.

- (4) Responsible Government - Because of the existence of many appointed boards, authority is divided among too many agencies which tends to take away from the electorate the principle of responsible government, as the appointed boards are not directly accountable to the people.
- (5) It is not properly able to cope with area wide problems and regional planning at the present time cannot be effective.¹²

In August 1966, the Niagara Region Local Government Review produced the Report of the Commission. The Report first discussed the existing quality of municipal services and the problems facing the region, before it went on to provide recommendations.

The Report's assessment of the quality of existing services was not very positive. Examples from three different services will suffice.

[The Ontario Water Resources] Commission found in 1963 that the water in Twelve Mile Creek was severely polluted. The Commission's objective for stream sanitation is a coliform organism density not greater than 2,400 coliforms per 100 ml. But the coliform count in Twelve Mile Creek in St. Catharines ranged from 67 million, just above the junction with the second Welland Canal, to a low of 3,000 at Glendale Avenue. It is hard to conceive of more offensive pollution than that in the basin and other waters of St. Catharines. (p. 8)

Its findings about pollution in other areas of the peninsula were roughly comparable. The conclusion was:

Part of the present deplorable situation with regard to pollution and the consequent need for sanitary and storm sewers, and sewage disposal facilities, results from splintered jurisdictions, reliance on inter-municipal agreements, and lack of area-wide foresight and planning in the supply of these

¹² "A Brief to the Niagara Region Review Commission on Local Government Structure," (April 29, 1966), pp. 4-5.

urban services in the Niagara Peninsula. (pp. 9-10)

Land use planning did not fare any better in Mayo's assessment.

Regional planning has been the responsibility of no one and so is completely lacking. As a result, there is no uniformity of building by-laws, engineering standards or sub-division agreements; urban renewal and the provision of low cost housing have been retarded; and the unique fruitlands have survived more by good fortune than good judgment. (p. 19)

.

The reasons for ineffectual or inadequate planning most often quoted in the briefs to the Review Commission were: (i) too small an area of municipal jurisdiction; (ii) insufficient financial resources and; (iii) susceptibility of councils to local pressures. (p. 22)

Mayo also raised serious concerns about the quality of policing in the area.

The problems listed concerned the large number of separate police forces, free policing by the Ontario Provincial Police in some townships but not in others, the small size of most local forces, the lack of communication among them, and the problem of encouraging the formation of larger police forces. (p. 25)

These are examples from only three areas. It is clear from the number of briefs submitted and the intensity of the feelings expressed in them that there were very serious problems in the provision of certain services by the counties at this time.

The Report then made a number of recommendations to re-structure the region to address these and other problems. The main recommendation was for the establishment of a two-tier system of local government, composed of one regional municipality and consolidating the twenty-six municipalities into four cities and eight boroughs for a total of twelve area municipalities.

The region would be guided by a thirty-five person regional council to be composed of a unique mix of directly and indirectly elected members. The mayors/reeves of the area municipalities were to be ex officio members, while each local municipality (regardless of size) would have at least

one directly elected representative. An additional member would be elected from each city or borough for each additional 20,000 people. And finally, the Chairman would be elected by the regional councillors from among its directly elected members.

Professor Mayo recommended assigning the following responsibilities to the region:

- parks and recreational facilities
- water and air pollution control
- water supply
- public transit
- planning
- policing
- social assistance
- health services
- administration of justice
- business licensing
- property assessment
- long-term borrowing
- public housing

Some of these functions would be shared with the area municipalities.

Immediate reaction to the Report was generally unfavourable. Only five municipalities favoured the form of regional government recommended by Mayo--Fonthill, Niagara Falls, St. Catharines, and the Town and Township of Thorold. However, these five municipalities contained a majority of the population of the peninsula.

The opposition to the report was vocal, but somewhat divided on specifics. Only four municipalities unequivocally rejected all of the report's major findings--Crowland, Port Colborne, Welland, and Willoughby. Most opposition came from those who disliked certain specific proposals. The main objections generally related to:

- (1) the creation of one rather than two regions;
- (2) the lack of financial data on the cost of implementing Regional Niagara; and
- (3) the regionalization of many other services in addition to planning.

By far the strongest objections related to Mayo's recommendation of one regional government for the entire peninsula. Welland County Council argued that historic differences between the counties required two federations. The Department of Municipal Affairs responded by saying that it had never given any thought to having two metropolitan

councils.

Lincoln County was also dissatisfied with the report. Its immediate reaction was based on what it felt was insufficient consideration of the financial implications of the proposed regional scheme. Lincoln County feared that the smaller municipalities, of which it was composed, would bear a substantial tax increase to support this new regional scheme.

Finally, a lively debate centered on the specific services to be given to the region. Sixteen municipalities supported regional planning while three were opposed, but there was considerable disagreement about which specific planning powers should be lodged with the region. Local municipalities feared they would be subservient to the larger regional unit. They wanted to protect their local autonomy and prevent any erosion of their existing responsibilities.

In total, over 160 submissions were sent to the Minister from organizations, associations, municipalities, and individuals. Fifteen of the twenty-eight local councils submitted briefs.

The main arguments against the formation of regional government were:

- There was nothing wrong with the established system of local government. The present problems could easily be remedied by increased provincial grants and greater inter-municipal cooperation.
- Regional government would be too far removed from the local concerns of citizens.
- A larger regional unit would be more bureaucratized and less efficient than smaller units of government.
- A uniform tax rate across the region might be geared to a high level of urban services which would be of little advantage to the residents of the rural or semi-urban areas.

Generally, the Commission's recommendations were supported by the larger municipalities and opposed by the smaller ones. This lack of local consensus on a whole range of contentious issues contributed to the delay in the province's response to the Mayo Report. The report was released on September 8, 1966, but the province did not announce its proposal for Regional Niagara until January 23, 1969.

Joint Provincial-Regional Cooperation: 1968-1969

In the fall of 1968, the province embarked on a new wave of local government reform. Darcy McKeough, the Minister of Municipal Affairs, informed the Legislature on December 2, 1968, that the government had espoused the principle of regional government. He indicated that the pace of reform would be quickened, since the municipal system established by the Baldwin Act no longer suited the needs of the present population.

McKeough's resolve was strengthened by the fact that the Fourth and Final Report of the Select Committee of the Ontario Legislature on the Municipal Act and Related Acts (Beckett Committee) articulated several arguments in favour of larger municipal units. It argued that larger areas would:

- a. facilitate the provision of services which require large areas;
- b. facilitate agreement on common policies and the coordination of activities;
- c. eliminate the justification for some special purpose bodies which have been created to deal with problems extending beyond the limited area of local municipalities;
- d. make it more feasible to employ more highly qualified staff and staff with specialized qualifications;
- e. provide a unit which is stronger financially;
- f. reduce competition for commercial and industrial assessment;
- g. enlarge the tax base, and thereby reduce the inequalities in the burden of taxation.

On January 23, 1969, Darcy McKeough outlined the government's plans for the Niagara area at a meeting of local representatives in Niagara-on-the-Lake. McKeough accepted the major premises of the Mayo Report, though in a slightly modified form. The only major change was the shifting of policing from a regional to a local responsibility. (In 1971 this was shifted back to a regional responsibility.)

The vehicle for provincial-municipal cooperation in establishing this new governmental unit was the Inter-Municipal Committee. It consisted of the Mayors of the four cities, the Wardens of Lincoln and Welland Counties, and

four other representatives. This committee worked with the Department of Municipal Affairs in creating legislation establishing the Regional Municipality of Niagara. McKeough's intention was to get the bill through the House by the end of May, and hold elections for the new regional council in September 1969.

McKeough's proposals caused considerable discontent among local municipalities. They felt he was rushing his proposals and was too inflexible in his implementation schedule. For example, some municipalities argued that implementation should be suspended until the overall benefit of regional government in Ottawa-Carleton was assessed. However, requests for extending the implementation date were rejected by the province, primarily because it was argued that the Mayo Commission's proposals had been open for public discussion since 1966.

On June 4, 1969, Bill 174 (the Regional Municipality of Niagara Act) was introduced in the Provincial Legislature for its first reading. It was reviewed in committee over a three day period - June 5, 6 and 7. On June 9, 1969, the Bill received its second reading and after a stormy debate, it was given third and final reading on June 26, 1969.

On July 8, 1969, John Campbell was appointed by the province as the first Chairman of the Regional Municipality of Niagara. On October 6, 1969, municipal elections were held for the new regional council which took office on January 1, 1970.

Conclusion

The early stages of the movement toward regional government were characterized by local initiative and provincial aloofness. However, by the late 1960s, the provincial government was taking a strong interest in local government reform and there was some local concern about the specifics of certain proposals. While there was some outright opposition to the concept of regional government, most opposition focussed on specific details of implementation such as which services should be provided at the regional level or how costs should be shared. Each local government was understandably concerned about how specific proposals would affect it.

A general consensus was developing about the final objective of a restructured local government, but a similar consensus was less likely to emerge on the specifics of the proposal because of the need for each municipality to protect its own interests.

In this environment, the provincial government intervened and imposed a final decision on the structure of the Region and the timing of its establishment. However, it would be unfair to say that the province imposed regional government on a totally unwilling and unprepared citizenry. Quite the contrary, most active participants in the process had recognized for some time that there was a need for the restructuring of local government. These groups and individuals had been discussing different ways of accomplishing this for a number of years. The province's "imposition" amounted to selecting one set of proposals from the large number of proposals under discussion.

REGIONAL GOVERNMENT IN OPERATION

The Early Years

The early years of regional government in Niagara were tempestuous. Organizations frequently have shaky beginnings, but the Region of Niagara probably experienced more difficulty than most. It is important to understand that, while regional government in Niagara has been under continuing criticism since its inception, the source of that criticism has changed over time depending on the issue at the forefront.

One of the early issues was St. Catharines's discontent over representation. Darcy McKeough spoke strongly about the need for representation by population in allocating seats among the area municipalities.¹³ His original proposal for the Niagara council called for a twenty-five person council on which St. Catharines would have six seats. Thus, St. Catharines would have been slightly under-represented with just under one-fourth of the seats and approximately one-third of the population.

After considerable discussion, four municipalities in the 10,000-20,000 range were given a second seat with no change in the St. Catharines representation. This moved St. Catharines from being slightly under-represented to being significantly under-represented. In 1978, St. Catharines was given one additional seat which still left it under-represented. Early events such as this were to have a great influence on St. Catharines's view of regional government for a number of years.

¹³ Ontario Legislature, Debates (December 2, 1968), pp. 277-278.

St. Catharines's frustrations were heightened by the apportionment of regional costs. In the first few years of regional government, transitional arrangements were made so that the rural areas would not be hit too hard by the regional tax levy. However, this imposed a heavy burden on the cities, particularly St. Catharines. In 1970, St. Catharines had just over 30% of the population and just under 30% of the assessment base in the region, but it paid almost 50% of the total regional levy.¹⁴ This situation has since changed to something much more equitable, but this early experience soured future relationships.

The relationship further deteriorated when one of the first issues decided by regional council dealt with water rates. Before regionalization, St. Catharines had spent a large amount of money developing an efficient, almost debt-free water system. For this reason, its water rates were lower than those of most other area municipalities.

With regionalization, these assets were transferred to the region and regional council decided that water rates should be uniform across all municipalities. This was beneficial to most area municipalities, but it hurt St. Catharines quite seriously.¹⁵ This issue, coming quickly after the consternation about representation, led St. Catharines to feel that the other municipalities were "ganging-up" against it.

Conversely, the larger cities probably benefited at the expense of the rural areas when policing was regionalized. Before regionalization, the smaller municipalities either received free policing from the Ontario Provincial Police or maintained a small and unsophisticated, but adequate, police force. After regionalization, all area municipalities shared in the cost of a police force which had to be fairly sophisticated to serve the urban areas. The perspective of the rural areas was that they were paying more for police service but were served less well because of centralization of staff and less knowledge of the local area.

The point is that the splits in council have tended to be very complex and changing. Sometimes, they were north-south

¹⁴ The Mayor and Members of the Council of the City of St. Catharines, "A Brief to the Government of the Province of Ontario," (March 22, 1971).

¹⁵ David J. Carter, "The Regional Municipality of Niagara," (Unpublished M.A. thesis, University of Calgary, 1976), pp. 135-137.

as in the dispute over the location of the regional headquarters. And other times, they were county-city as in the appointment of a Chief Administrative Officer.

By one view, it would seem that regional government has been under unremitting attack since its inception. It is true that the region has been criticized for various actions at various times. However, the source of the criticism has varied from time to time and has depended very much on whose ox was being gored.

Regional government, like all governments, has generated both costs and benefits. In any federation, particular policies will benefit certain areas and other policies will benefit other areas. One sees this regularly in federal-provincial relations. In fairness, it is not appropriate to evaluate a government by examining only one policy in isolation. Governments produce a whole series of policies which have varied winners and losers. The uniform water rates case cited above irritated St. Catharines, but it might have been the single most important factor in winning support from municipalities previously opposed to regional government. Conversely, the regionalization of policing imposed a clear cost on the smaller municipalities, but provided little benefit.

This is also illustrated by a reported exchange between a St. Catharines alderman and a regional councillor.¹⁶ The alderman contended that people in an affluent town in the region were paying lower taxes because of St. Catharines's contribution to regional government. The regional councillor responded that those affluent residents were helping to pay benefits to social assistance recipients who live in St. Catharines.

This is the way federations work. The important point is that this is a dynamic system which generates different winners and losers over time. In many cases, the style of the area municipalities has been to quietly accept the benefits conferred by regionalization as though they were matters of right, while vehemently decrying the costs.

A more balanced view would recognize that the true value of a government can only be determined by considering all of its policies. It might well be that when that balanced view is considered, all municipalities will have benefited from regional government because of the economies of scale which have been generated in certain services and because the

¹⁶ "Region-City Rifts Unresolved," The Standard (St. Catharines), August 18, 1981.

region has been able to generate enough money to engage in large projects which would be beyond the ability of any individual municipality to undertake.

This is the view expressed in this assessment of regional government by Mayor Bob Saracino of Port Colborne.

Although the efficiency of the region can perhaps be improved, and although there may be some duplication of services, Port Colborne has benefitted from the region.

I remind you that the new police station and sewage and water treatment plants were financed by the region at a cost of \$11-million. Northland Manor and Day Care Centre were built by the region and our regional roads in Port Colborne are in good condition. King Street will be upgraded this year. The region was most supportive in our search for provincial and federal funds for our waterfront development projects. Our City could not have financed these projects alone. An area of disappointment has been the inability of the region to help us attract industrial development for Port Colborne."

However, in the early years of regional government, not everyone held this balanced view. There was great concern over mounting costs and the quality of service provided. On July 4, 1974, regional council voted in favour of a motion requesting that the Province of Ontario commission a comprehensive study of Regional Niagara.

Report of the Niagara Region Study Review Commission - 1975-1977 (The Archer Report)

On August 29, 1975, the Minister of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs, W. Darcy McKeough, announced the appointment of William L. Archer, a Toronto lawyer who had grown up in the Niagara area, as the Commissioner of the Niagara Region Study Review Commission.

Archer's report commented on a number of issues and made suggestions and recommendations indicating that regional government in Niagara had been both a success in some areas and a failure in others. Some of Archer's main recommendations included:

¹⁷ "Mayoral Candidates Respond to Inquiries by the P.C. News," Port Colborne News, November 9, 1988. Emphasis added and obvious typographical error corrected.

- an improvement in the working relationship between the province and the region;
- an increase in council size from twenty-eight to twenty-nine giving St. Catharines an extra seat;
- the development of a 'regional identity' where rural interests recognize the needs of those who live in cities, and those in cities recognize the interests of farm dwellers;
- the creation of a new City of Lincoln which would be composed of Grimsby, the previous Town of Lincoln and the western part of St. Catharines;
- clarification of the role of both the region and area municipalities, as well as improved communication between adjoining municipalities; and
- the establishment of a coordinating committee of regional council to function as a liaison between council members and the various arms of regional government.

The Provincial Government's Response to the Archer Report

The province's response to the Archer Report was documented in its white paper, Government Statement on the Review of Local Government in the Regional Municipality of Niagara. The government made many observations based on its analysis of the Archer Report, but in the final analysis, the only major change was an increase in council size to twenty-nine--adding one seat for St. Catharines.

The Niagara Region Review Commission - 1988-1989

A decade later the province has commissioned another review of Regional Niagara. The background surrounding this review merits further discussion.

Regional government has not always been understood or accepted by the citizens of Niagara. There have been numerous complaints over the years about the structure and functioning of Regional Niagara. As a response to these general complaints, regional council passed a resolution on April 23, 1986, asking the Province of Ontario to undertake a review of regional government in Niagara.

The latent public concern was galvanized in October 1986 when council voted to give the Regional Chairman and

councillors a large increase in remuneration to make up for several years when it had remained unchanged. This action caused a public furor and council eventually rescinded the increase for councillors, but not for the Chairman.

At roughly the same time, a petition requesting a provincial review of regional government was initiated by the Niagara Citizens' Committee. This petition, with over 8,500 signatures, was tabled in the legislature on May 11, 1987. The Committee's press release which accompanied the petition is reproduced below in exactly the form in which it was released.

The NIAGARA CITIZENS COMMITTEE contends that over the years, regional government has grown to such a size that their prime directive has been lost, resulting in excessive municipal costs. We believe these costs can be traced to

1. The region being too large and remote to the point where there is a definite lack of communication between the municipalities and regional government and it has become inaccessible and unresponsive to the electorate;

2. Lack of direct political accountability. The regional chairman cannot be held accountable to the citizens since he is chosen by councillors and not by the voters. This is totally unacceptable for any country that prides itself on its' (sic) open and democratic traditions;

3. Duplication and overlapping exists in many areas adding to the tax burden. We have three levels of government involved in land decisions, engineering, planning, sewer and water works, leading to total confusion and duplication of costs;

4. A total disregard for the public and its purse was clearly demonstrated in October, 1986, when approximately 400 ratepayers presented a petition containing over 11,660 signatures strongly opposing the salary increases and the council showed its contempt for both the petition and those in attendance by re-affirming an \$11,000. increase for its' (sic) chairman. This substantial increase represents more than many families in the Niagara Region have to live on for an entire year.

With unemployment in the Region of Niagara running over 14%, we cannot afford regional government in its present form and we are petitioning the Lieutenant-Governor in Council and members of the Legislative

Assembly of Ontario to instruct the Minister of Municipal Affairs to carry out a thorough investigation of Niagara regional government by an independent public body, with a view to making substantial reforms, provide an alternative, or, failing this, to abolish it altogether. (Press Release, May 5, 1987)

After a period of information-gathering and consultation, the Regional Chairman formally requested a provincial review of Regional Niagara on May 21, 1987.

In February 1988, the Minister of Municipal Affairs, the Honourable John Eakins, appointed Professor Harry Kitchen as the Commissioner of the Niagara Region Review Commission. The Minister announced that the study would focus on regional council representation and accountability, and the alleged duplication and inefficiency in the provision of services and related financial issues. He also stated that, "this review will help ensure that the people of Niagara have the most appropriate, cost effective accountable and understandable system of government possible."

CONCLUSION

Over the years, regional government in Niagara has been the subject of much controversy. It was conceived in response to local initiatives, but in an environment in which no consensus was attained about the specifics of the structure of government.

It is difficult to determine why regional government, in general, and the Regional Municipality of Niagara, in particular, has so frequently drawn the ire of citizens. In the public meetings it became clear that some of the criticism directed at regional government is simply a spillover of the general upset about all governments, and possibly all large organizations, which has become a fact of life of the 1980s.

However, there is real criticism directed at regional government much beyond that directed at other spheres of government. For a variety of reasons, it has been under attack continuously since even before it officially came into existence.

The early critics of regional government found a great deal of support on the opposition benches on the legislature in the 1970s. Opposition politicians who saw an opportunity to score points by attacking regional government and even suggesting that it would be abolished if their party formed

the government provided a great deal of legitimacy to the critics of regional government.

Perhaps, those criticisms are founded on an exaggerated consideration of the costs of regional government and a lack of recognition of the benefits. If any particular service is isolated, one can see winners and losers in regional government, but the costs and benefits fall different ways for different services. Each municipality can find something to grumble about, but it knows that in other areas it has a good thing going for it.

The purpose of this Review is to examine these complaints and suggest ways of improving the existing structure of government.



CHAPTER 3

THE ORGANIZATION OF REGIONAL GOVERNMENT

This chapter describes various aspects of the organization of regional council and the administrative arm of regional government. It is important to understand the existing structures of regional government, before launching into a discussion of the problems and possibilities for reform.

THE STRUCTURE OF REGIONAL COUNCIL

The Regional Municipality of Niagara is governed by a council consisting of twenty-nine members and a Chairperson. The council is composed of directly and indirectly elected members chosen at a municipal election held every three years. The mayors of the twelve area municipalities are indirectly elected because they serve on regional council as a result of their election as Mayor. The other seventeen council members are directly elected from some of the area municipalities. Table 3.1 illustrates the composition of the twenty-nine member council.

Distribution of Regional Council Seats

The main principle underlying the representation formula is "representation by population" tempered by the idea that strict "rep-by-pop" might not provide the less populated areas with an adequate voice in council proceedings.

On a strict "rep-by-pop" basis, St. Catharines, Niagara Falls and Welland are under-represented on regional council. By comparison, the other municipalities are over-represented. This issue of representation has been a continuing source of controversy. Several municipalities have argued that their representation ought to be increased, but the only change from the original system has been the addition of one representative for the City of St. Catharines in 1978.

TABLE 3.1

DISTRIBUTION OF REGIONAL COUNCIL SEATS

Area Municipality	1988 Population	Percentage of Region's Total Population	Number of Councillors	Population Per Councillor	Percentage of Regional Councillors
Niagara Falls	70,540	19.3	4	17,635	13.8
Port Colborne	17,893	4.9	2	8,947	6.9
St. Catharines	120,567	33.0	7	17,224	24.1
Thorold	16,589	4.6	2	8,295	6.9
Welland	44,569	12.2	3	14,856	10.3
Fort Erie	23,486	6.4	2	11,743	6.9
Grimsby	16,996	4.7	2	8,498	6.9
Lincoln	14,335	3.9	2	7,168	6.9
Niagara-on-the-Lake	12,050	3.3	2	6,025	6.9
Pelham	12,430	3.4	1	12,430	3.5
Mainfleet	5,809	1.6	1	5,809	3.5
West Lincoln	9,933	2.7	1	9,933	3.5
TOTAL	365,197	100.0	29 + Chairperson	12,593	100.0

Selection of the Regional Chairperson

The first duty of a newly elected regional council after the municipal election is the selection of a Regional Chairman. Under the terms of the Regional Municipality of Niagara Act, council may choose anyone for this position. There are no legislatively mandated qualifications for the office. Once selected, the Chairman serves for the full three year term of council.

The first Regional Chairman, John Campbell, was appointed by the province in 1970 and re-confirmed as Chairman by each succeeding regional council until the 1985 election when he chose not to stand for office. During these years he was never elected to any regional office, although he had been a long-serving and well-respected local politician before his initial appointment. Wilbert Dick, the second Regional Chairman was chosen from the ranks of directly-elected councillors.

According to the region's 1988 budget, the Regional Chairman is responsible for the following major functions:

- a. to provide the leadership required to assure the best overall operation of the Regional Municipality of Niagara;
- b. to identify the needs of the people of the Region and consider methods of meeting those needs;
- c. to develop and maintain effective relationships with area municipalities, local boards and commissions, the Provincial Government, and other government authorities;
- d. to provide a sensitive, responsive and competent Regional Government at the local level;
- e. to promote a good working relationship between Council and staff and between Council and Committees;
- f. to establish and maintain effective contact and liaison with the Province, other Regional municipalities, and the Federal Government to obtain information and assistance, financial and otherwise, required by the Region and to which it is entitled;

- g. to provide leadership assistance and co-ordination in the decision-making process;
- h. to realize the potential of public participation;
- i. to continually review the economic and political situation of the Region and recommend appropriate action; and
- j. to achieve a cohesive spirit of regional unity among the members.

The region's Current Budget also lists the Chairman's goals and objectives for 1988. First, he is to oversee the orderly operation of the regional corporation. Second, he is to chair the regular meetings of regional council and ensure an orderly decision making process. Third, he is to assist with the development of a Corporate Strategic Plan that will include specific goals and objectives on a short term and long term basis.

Committees of Council

Much of the real work of council is carried out by committees of council. There are currently five such committees.

Finance Committee. The Finance Committee is responsible for recommending policies to regional council on all matters pertaining to the functions of the Administrator's, Solicitor's, Finance, Personnel and Clerk's Departments. It is also responsible for examining the financial implications of the Corporation's transactions and keeping regional council advised of the region's financial status. Additionally, the committee prepares and recommends annual capital and operating budgets that are presented to regional council for its approval.

Human Services Committee. This committee was created in December 1988 by merging the Health Services and Social Services Committee. The Health Services, Social Services, and Senior Citizens departments report to this Committee.

The Health Service Department delivers a wide variety of programs. Most people are familiar with programs in the schools such as visiting nurses and dental examinations. The inspection of restaurants and other food-handling operation is another important activity. There are a number of other programs in such diverse areas as mental health, pre-natal care, home care, and AIDS.

The Social Services Department is responsible for the provision of social assistance payments and related services to clients.

The Senior Citizens Department is responsible for the operation of six senior citizen homes and various community support services for seniors.

Ontario Waste Management Corporation Steering Committee. The function of this committee is to review the Ontario Waste Management Corporation's proposal to establish a centralized, integrated, hazardous waste treatment and disposal facility in the Township of West Lincoln. Its goals and objectives for 1988 include monitoring the actions and documents of the OWMC and other major parties and interests, conducting research and analysis within the framework of the Hearing Preparation Plan approved by regional council in July 1987 (both independently and jointly with the Township of West Lincoln) and selecting, retaining and preparing witnesses to support the region's case at the public hearings.

Planning and Development Committee. The Planning and Development Committee is responsible for updating the region's Official Policy Plan and making recommendations to council about all matters touching on the official plan. The purpose of the plan is to coordinate the interaction of people, the economy and the environment to achieve the best possible physical and social setting for the community's life. This involves preparing and revising the Regional Niagara Official Policy Plan, reviewing and approving development applications, and providing information to the general public.

Public Works and Utilities Committee. The main responsibilities of this Committee include regional water works, sewer works, and roads. Water and sewer works include the construction, control and management of the regional water and sewage treatment systems and related activities and providing this service at the wholesale level to area municipalities. Responsibility for roads includes the construction, maintenance and administration of the regional road system and the control of traffic on regional roads.

With the agreement of the area municipalities and the Ontario Ministry of the Environment, the region is currently performing a liaison function with area municipalities to help them combine to develop a solid waste management plan. The region is not responsible for waste disposal and does not operate a waste disposal site.

Operation of the Committee System

Since effective debate and discussion can be difficult in full council because of its large size, a great deal of council work is carried on in committees. Legally, all decisions must be approved by full council, but much of the detailed discussion of alternatives is conducted in committees with recommendations being presented to the full council for its approval. This not only streamlines the work of the full council, but it also enhances the importance of the committees.

Councillors are allowed to choose the committees on which they serve. There is no limit on the number of committees on which each councillor may sit; some serve on many committees, while others choose to concentrate on only a few. In addition, most councillors serve on the boards of several commissions, agencies and other special purpose bodies.

The chairperson and vice-chairperson of committees are elected by the committee members at their first meeting following the municipal election. Their term are three years unless they decide to step down.

Certain conventions have developed around some committees. The most notable is the idea that all area municipalities should be represented on the Public Works Committee.

There is no legislated frequency for meetings; committees meet as needed. This usually involves two meeting per month each lasting for one afternoon. Most of the meetings are open to the public, but they are neither widely-publicized, nor heavily-attended, nor well-reported in the local media.

AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS

The various agencies, boards and commissions which are at arm's length from government can be divided into three main categories. These include: agencies to which council makes a financial contribution; agencies to which council appoints board members, but does not make a financial contribution; and independent agencies operating in the Niagara region.

Agencies receiving council funds include: The Niagara Regional Board of Commissioners of Police; Family and Children's Services of the Niagara Region; the Children's Services Committee; the Niagara Regional Development Corporation; the Niagara Peninsula Conservation Authority; and the Regional Niagara Tourist Council.

Agencies to which council appoints board members, but does not ordinarily make financial contributions include the Regional Chamber of Commerce and various hospital boards.

Independent agencies operating in the Niagara region include the Niagara Parks Commission; the Niagara Escarpment Commission; and the Niagara District Health Council.

THE DIVISION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE REGION AND AREA MUNICIPALITIES

Table 3.2 lists the division of responsibility for various functions between the region and the area municipalities. In general, the responsibilities that are allocated unequivocally to one level have not given rise to serious problems. However, concerns have arisen over some of the services that are shared by the two tiers. Later chapters will deal with some of these concerns, but a brief indication of the division of responsibility is presented here.

Roads. The region is responsible for main arterial roads that are widely used by residents travelling from one part of the region to another. These tend to be the most heavily-travelled roads in the region. The area municipalities are responsible for local, residential streets. In some places, the area municipality maintains regional roads and receives financial compensation from the region. Some concern has been expressed about perceived duplication in the road maintenance function.

Planning. The region is responsible for the preparation of an overall land-use plan. This sets out general categories of use but is not as detailed as zoning by-laws. Area municipalities prepare official plans as well. These are more detailed than the region's and must conform to the region's plan. The area municipalities are also responsible for the initial approval of subdivision plans, but the region exercises final authority. The Regional Land Division Committee is responsible for granting consents for land severances.

Planning is one area in which the region and local municipalities are deeply inter-twined. It is also an area that has produced considerable tension between the two levels of government.

TABLE 3.2
DIVISION OF RESPONSIBILITIES

Function	Region	Area Municipality	Shared
Police	X		
Fire		X	
Emergency Planning			X
Health	X		
Social Services	X		
Libraries		X	
Parks		X	
Recreation and Community Centres		X	
Public Transportation		X	
Roads and Traffic			X
Sewage Collection and Treatment			X
Water Purification and Distribution			X
Solid Waste Collection and Disposal		X	
Municipal Hydro Electric Service		X	
Economic Development			X
Licensing			X
Capital Borrowing	X		
Tax Collection		X	
Planning			X

Economic Development. The precise dividing line between the two jurisdictions in this area is unclear. In practice, the region has taken a role in representing the entire Niagara area on the international scene and directing prospective new industries to the people responsible for economic development in the area municipalities. The area municipalities work with new prospects in providing land and information on the amenities of their respective municipalities and assisting in the clearance of local hurdles.

While the total budgetary allocation for this function is not large, it has generated a number of conflicts between regional and local government officials.

Water. The region acts as the "wholesaler" of water and the area municipalities act as the "retailers." In other words, the region draws the untreated water from local lakes and rivers and operates treatment facilities. The area municipalities purchase the potable water and deliver it directly to the consumers.

The rationale for this division of responsibility is that the region handles the most expensive part of the service and spreads the cost over a large number of users, thus benefitting from economies of scale. Area municipalities are responsible for the portion of the service that is primarily local.

Sewage. The rationale for dividing responsibility in this service is similar to that for water. The region is responsible for operating the treatment plants and providing the main collector lines. The area municipalities are responsible for the smaller sewer lines that connect directly to homes and businesses.

Emergency Planning. Emergency planning encompasses a wide range of activities, involving many departments of government of both tiers as well as the provincial and federal governments. The introduction of the new 911 line will centralize some of the more important components including fire, police, and ambulance services. Area municipalities also have emergency plans for their own communities.

This does not appear to be a service over which there is much concern with duplication.

THE ADMINISTRATIVE ARM OF LOCAL GOVERNMENT

Council is the decision-making body for the region, but most of the day-to-day work in the region is carried out by the 2,400 people who work either directly or indirectly for the region. The organization chart and budget and personnel information on the following pages illustrates the organization of the regional administration.

ORGANIZATION CHART OF REGIONAL NIAGARA

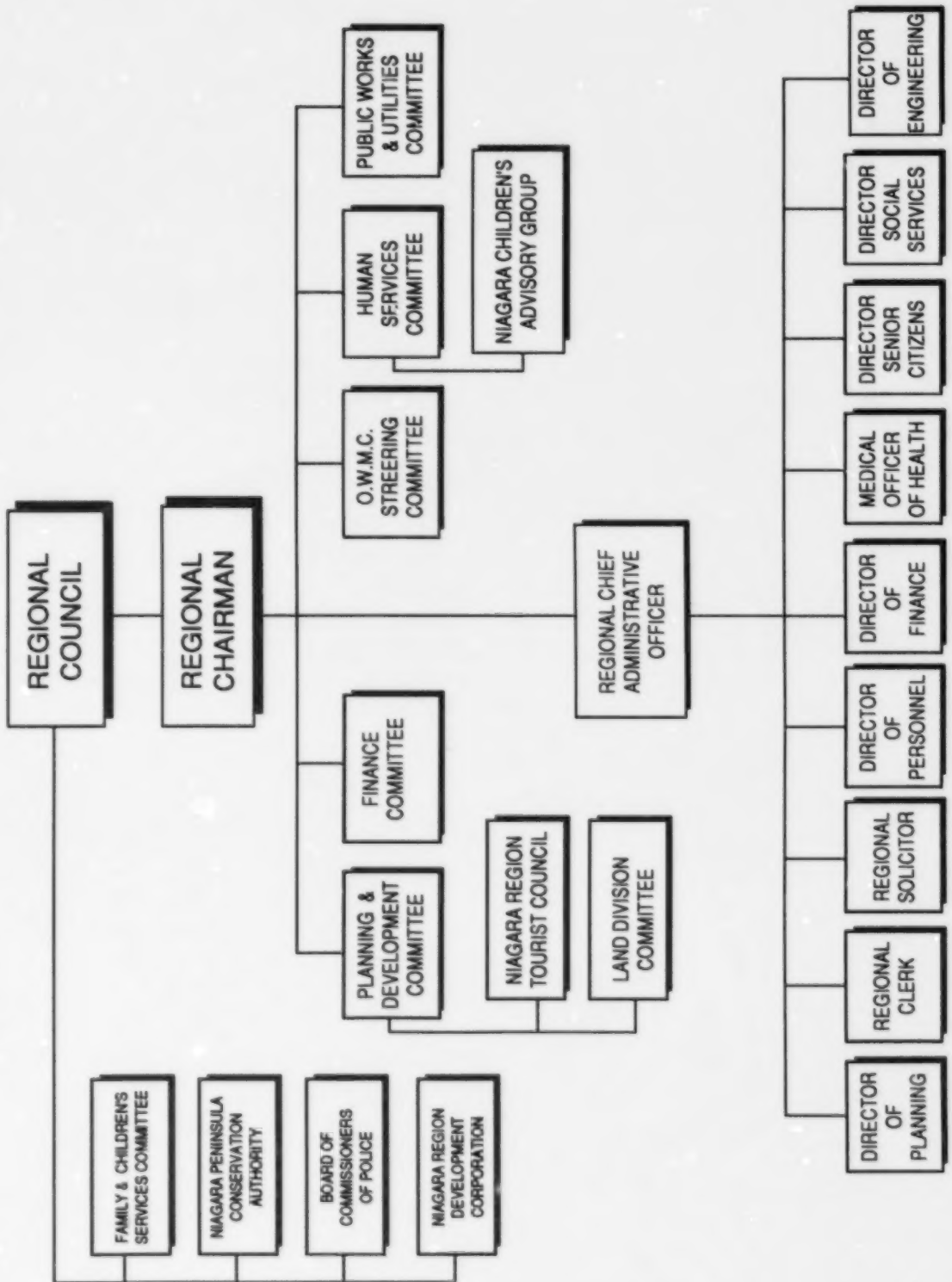


TABLE 3.3

CURRENT AND CAPITAL EXPENDITURES AND FULL-TIME COMPLEMENT

1988

REGIONAL DEPARTMENT	1988 GROSS BUDGET	% OF TOTAL BUDGET	FULL-TIME STAFF	% OF TOTAL STAFF
Members of Council	306,600	0.1	-	-
Chairman's Office	111,707	-	1	-
Chief Administrator's Office	1,150,348	0.5	2	0.1
Clerk's Department	519,562	0.2	10	0.4
Finance Department	4,897,008	2.1	46	1.8
Solicitor's Department	173,063	0.1	4	0.2
Personnel Department	314,810	0.1	12	0.5
Social Services Department	31,085,367	13.4	134	5.2
Senior Citizen's Department	27,487,898	11.8	414	16.1
Public Works Department	33,411,472	14.4	722	28.1
Health Services Department	16,048,463	6.9	231	9.0
Planning and Development	1,026,757	0.4	22	0.9
Debt Charges	4,212,653	1.8	-	-
Fire Co-ordinator	5,490	-	-	-
Subtotal	120,751,198	51.9	1,598	62.1
AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS				
Children's Services Commission	244,259	0.1	4	0.2
Family & Children's Services	1,646,577	0.7	191	7.4
Niagara Region Development Corp.	495,161	0.2	6	0.2
Land Division Committee	214,486	0.1	4	0.2
Special Levies & Grants	1,314,786	0.6	-	-
Police Commission	42,620,747	18.3	767	29.8
Subtotal	46,536,016	20.0	972	37.8
SELF-FUNDING UTILITIES				
Sewage Works	45,379,219	19.5	*	-
Water Works	19,796,796	8.5	*	-
Subtotal	65,176,015	28.0	-	-
GRAND TOTAL	232,463,229	100.0	2,570	100.0

* - Staff figures are included in Public Works Department

SOURCE: Regional Municipality of Niagara, Current and Capital Budgets - 1988

CHAPTER 4

THE WORK OF THIS COMMISSION

In February 1988, the Minister of Municipal Affairs, the Honourable John Eakins, appointed Harry Kitchen as Chairman of the Niagara Region Review Commission. In early April, David Siegel was appointed as Research Director. These two constituted the entire professional staff directly employed by this Commission.

This Commission's work began by convening a series of meetings between the Chairman of this Commission and regional council, councils of the twelve area municipalities, and senior staff of all thirteen municipalities. At each of these meetings, participants, either collectively or individually, were invited to assist this Commission by providing information on the actual workings of regional government in Niagara, and to offer comments, views or perceptions on how regional government ought to work. This Commission was pleased with both the quantity and quality of the response.

In addition, many other organizations and individuals made their concerns known to this Commission either through written briefs or direct communication. These were very helpful. Further feedback was garnered from reactions to a number of speeches delivered by the Chairman and Research Director to service clubs and other organizations within the region. A complete list of briefs received and meetings attended is included in the appendices.

A great deal of careful analysis and many thoughtful suggestions were provided to this Commission in four public meetings held in May 1988. These meetings, held in St. Catharines, Port Colborne, Niagara Falls, and Grimsby, were attended by more than 120 people. While the written and oral submissions indicated some differences of opinion on the recommendations that this Commission ought to make in resolving specific issues, there was considerable consistency in the perception and identification of existing problems.

After receiving input from a variety of sources, this Commission produced its first publication in July 1988. This publication, Statement of the Issues, had two purposes. First, it identified the issues which this Commission's preliminary discussions had indicated were the most important. Second, it invited individuals and groups to provide this Commission with their recommendations on the issues of concern to them.

Responses received concerning the Statement of the Issues were favourable. Most people felt that the publication had correctly identified the most salient issues; however, some people felt that this Commission should have considered issues which this Commission, for various reasons, decided not to investigate.

This Commission did not attempt to review every aspect of regional government in Niagara. Given the Commission's budget and time available, it could not have done a credible job if it had attempted to examine in detail every service provided by the region. Consequently, the areas for consideration by this Commission were narrowed down by applying two criteria.

First, this Commission was established under the Terms of Reference provided by the Minister of Municipal Affairs. This Commission was only authorized to undertake work which was within the scope of this document. The full Terms of Reference are reproduced at the front of this report, but the general thrust of this review is a focus on two aspects of regional government:

- i) accountability and representation, and
- ii) service delivery with special regard to the relationships between the region, on the one hand, and area municipalities and agencies, boards, and commissions, on the other.

Many concerns raised by citizens were considerably beyond the scope of this Commission's terms of reference. At both public and private meetings, this Commission frequently heard criticisms of area municipalities or of government in general. While these comments might have some validity, they were beyond the scope of this Commission's mandate. As well, this Commission did not intervene in those areas where citizens had been unable to get regional and/or local governments to accede to specific requests. For example, the "Persons United for Self-Help" made a convincing case for greater sensitivity to the needs of the physically handicapped in the design of buildings and the provision of regional transit services. While this Commission is sympathetic to these concerns, it believes that regional and local governments must respond to such requests in the appropriate political forum.

Further kinds of requests not addressed by this Commission include those where citizens came forward with grievances involving individual matters such as specific decisions made by local and/or regional councils about planning and zoning matters or the extension of services to specific properties.

This Commission did not play the role of an ombudsman, nor did it monitor the day-to-day activities of local and regional councils and comment on their decisions. In many cases, there are appropriate provincial and regional appeal bodies set up to handle such concerns. In essence, this Commission was not established to serve as an additional court of appeal on specific matters which have been handled by, and ought to be handled by, councils and their appropriate appeal mechanisms.

Second, having defined the nature of the issues to be evaluated, this Commission carefully considered the comments provided at its various meetings and subsequently separated the services into those where serious problems were felt to exist from those where general satisfaction was voiced. Given the limited resources and lack of time, only the more serious problems were investigated by this Commission.

For example, there seemed to be general satisfaction with services provided by the Health and Senior Citizens departments. Some limited concerns were expressed about certain policies of the Social Services Department; however, these complaints generally dealt with level of benefits or type of services provided. These are generally matters of provincial policy--provincial policies that have just undergone an extensive province-wide review.¹⁸ It was felt that this Commission could contribute little to the work already underway in this policy sector.

This Commission, then, focused on selected areas where there was an initial perception of problems and where solutions were required. Having identified these perceived problems, this Commission's next step was to commission a series of eight background studies to determine the validity of these perceptions. The purpose of these studies was to provide this Commission with background information about the service, an assessment of the existing problems, and some recommendations for improvement.¹⁹

One study was completed by the staff of this Commission, but the other seven were done by independent consultants. Except for the smallest studies, these studies were awarded to consultants as a part of competitive tendering process. Each prospective consultant was required to submit a workplan and a bid based on terms of reference prepared by this

¹⁸ Ontario, Social Assistance Review Committee, Transitions (Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1988).

¹⁹ The list of published studies is contained in Appendix A.

Commission. Staff from the Ministry of Municipal Affairs assisted this Commission in selecting the best offer for each study, taking into account both the quality of the workplan and the dollar value of the bid submitted.

The successful consultants produced independent reports within the terms of reference supplied. This Commission's role was to ensure that the final products were of appropriate quality and fit within the terms of reference provided. The methodological approach and recommendations contained in these background studies were entirely the work of the independent consultants. As will be noted in subsequent chapters of this report, this Commission accepted the consultant's recommendations in some cases while, in others, it rejected them in favour of alternative recommendations.

The background studies are listed in Appendix A. They were released in two batches in September and November 1988. They were widely distributed to the general public, politicians, and staff of the region and area municipalities. The contents of the reports were widely discussed in the local media.

To obtain feedback on these reports, this Commission held five public meetings in December. Approximately eighty-five people attended these meetings in St. Catharines, Fort Erie, Niagara Falls, Welland, and West Lincoln. While many of the points raised were of the same general nature as those raised at the earlier meetings in May, some additional and useful comments were offered, based on various individual's reading of the background studies.

After the public meetings, this Commission convened a final series of meetings with politicians and staff of both the region and area municipalities.

At the same time, this Commission either visited personally or contacted politicians and staff of other regions and provincial ministries to discuss and determine how other jurisdictions handle similar problems. These meetings were informative and assisted this Commission in addressing alternative approaches to the problems facing regional government in Niagara.

All meetings and public input were terminated on December 30, 1988 to enable the Chairman and Research Director to spend January and February writing the final report for submission to the Minister of Municipal Affairs in March 1989.

TABLE 4.1
THIS COMMISSION'S SCHEDULE

1988

February	Appointment of Chairman
March-June	Meetings with councils and staff
May	First set of public hearings
July	Release "Statement of the Issues"
Sept	Release first batch of research studies
Nov	Release second batch of research studies
Dec	Second set of public meetings

1989

March	Report sent to Minister of Municipal Affairs
-------	--



CHAPTER 5

REVENUE AND EXPENDITURE OVERVIEW

INTRODUCTION

This Commission received a number of complaints about excessive growth in regional expenditures and property taxes. More bluntly, this Commission was told, on numerous occasions, that regional government was too expensive, created a duplication in service delivery and was completely unnecessary. Statements such as the following were frequently heard: "disband regional government, it is too expensive;" "scrap regional government and return to the system in place prior to regional government;" "there is too much duplication, this is inefficient and costly;" and....

At the same time, the majority of regional councillors who responded to a survey conducted in July 1988,²⁰ agreed or strongly agreed with the idea that regional expenditures and property taxes were expanding too rapidly. Seventeen out of twenty-seven regional councillors supported the statement that "Regional expenditures have been increasing too rapidly in the last few years." Nineteen of the twenty-seven respondents felt that "Regional property taxes have been increasing too rapidly in the last few years."

In essence, there is a perception in the minds of many citizens and regional councillors that regional expenditures have been growing quickly, perhaps more quickly than can be justified. Addressing this issue is a difficult, perhaps impossible, task. One individual's view of what is an excessive increase may be perceived by others as acceptable. Is an increase of one percent per year too high? Is an annual increase of four percent too high? Perhaps a zero percent annual change is perceived as being excessive by some people. These examples indicate that there is no clearly defined, unequivocal benchmark or standard stipulating when expenditure growth is excessive.

Given the enormous variation in opinions as to what is the correct level of expenditures or the appropriate growth rate, this Commission is unable and unwilling to set a targeted level. Decisions of this nature must be left to the reader.

This chapter will, however, offer some assistance by providing the reader with factual evidence on the overall

²⁰ See the appendix in: Brian Koscak and David Siegel, Accountability and Representation (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

expenditure and revenue patterns for the region over the decade from 1977 to 1986. Comparable data for other two tier and single tier municipalities in Ontario are also provided. The year 1977 was chosen as the starting point because it was the year the Archer Commission completed the previous review of regional government in Niagara. As well, it was the first year for which data were available for all municipalities in the MARS data set.²¹ Finally, 1986 was the most recent year for which complete data were available at the time of this Commission's investigation.

EXPENDITURES BY FUNCTION AND LEVEL OF GOVERNMENT: NIAGARA

Presenting total dollar expenditure increases or percentage changes can be very misleading, particularly since a large portion of this increase can be attributed to inflation (which increased by 93 percent over the decade 1977 to 1986) and part can be attributed to an increase in the number of households (which increased by 11 percent in the Niagara Region over the same period).

Most of the analysis in this Report is done on a per household, constant dollar basis. The concept of "real" or "constant" dollars means that inflation has been eliminated from the figures so that the comparisons made are based on constant, not inflated dollars. This contrasts with "current" dollars which refers to the actual dollar figures for each year without an adjustment for inflation. Comparing current dollars is awkward because they are affected both by changes in inflation and in level of expenditure. Thus, comparisons of current dollars over time are considerably less useful than comparisons of constant or real dollars. In this chapter, all discussion will relate to constant dollar figures unless otherwise mentioned.²²

The per household expenditure figures employed in this chapter do not refer to the average expenditures made on the residential sector alone. It is not possible to separate local and regional government expenditures according to the recipient; for example, one cannot separate police expenditures into the component going to residential property versus that which goes to commercial and industrial property.

²¹ The Municipal Affairs Retrieval System (MARS) is a comprehensive and uniform database developed by the Ministry of Municipal Affairs to record financial data for all municipalities in Ontario.

²² The price index used is the government expenditure price index in 1981 dollars.

This per household measure aggregates all expenditures by function and divides this total by the number of households.²³

The use of per household figures is the most widely accepted method of measuring changes over time and across municipalities, because it holds constant, changes caused by the number of households in the different jurisdictions. It is considered better than per capita measurements because experience has indicated that municipal expenditures are influenced more by the number of households than by the number of residents.

An additional caveat is that any examination of expenditures in one particular year can produce certain anomalies. For example, a major road re-construction project can require large expenditures and depress expenditures on other functions. An examination of expenditures over several years might tell a slightly different story. This chapter analyses both expenditure trends and expenditures in one year to obtain as complete a picture as possible.

Combined Region and Area Municipalities

Table 3.2 noted the level of local government that was responsible for delivering various services within the region of Niagara. The total dollar cost of providing services delivered by both tiers of local government amounted to almost \$323 million in 1986.²⁴ Over 48 percent of this was the responsibility of the regional government. From 1977 to 1986, combined regional and area municipality expenditures rose at an average annual rate of 8.1 percent.²⁵

After eliminating the increase attributed to inflation and growth in households, expenditures per household in constant dollars rose by three-tenths of one percent per year (column 4 of table 5.1). This increase was largely driven by the growth in expenditures on social services (1.8 percent per year) and environmental services (1.5 percent). Expenditures on transportation (roadways mainly), recreation and culture, and health declined over the decade.

²³ Per household figures are traditionally used instead of population because the former have a greater impact on municipal expenditure than the latter.

²⁴ John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 1.

²⁵ Ibid., table 2.

TABLE 5.1

COMPARISON OF PER HOUSEHOLD EXPENDITURE
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES

1986.

REGION PLUS AREA MUNICIPALITIES										REGION				AREA MUNICIPALITIES			
Function	(1) Expenditure Per Household Current \$	(2) Percent of Total	(3) Real Expenditure Increase 1977-86	(4) Average Annual Percentage Change Per Household	(5) Expenditure Per Household Current \$	(6) Percent of Total	(7) Real Expenditure Increase 1977-86	(8) Average Annual Percentage Change Per Household	(9) Expenditure Per Household Current \$	(10) Percent of Total	(11) Real Expenditure Increase 1977-86	(12) Average Annual Percentage Change Per Household					
General Government	224	9.8	19	1.3	74	6.8	16	4.0	145	12.6	2	0.2					
Protection	428	18.7	22	0.8	266	24.2	11	0.6	162	13.7	11	1.1					
Transportation	468	20.5	-71	-2.0	116	10.6	-32	-3.4	352	29.7	-39	-1.5					
Environment	477	20.9	46	1.5	237	21.5	39	2.8	240	20.3	6	0.4					
Health	62	2.7	- 1	-0.3	42	3.8	3	0.9	20	1.7	- 4	-2.5					
Social Services	360	15.8	40	1.8	352	32.8	40	1.8	8	0.7	0	0.4					
Recreation and Culture	198	8.7	-20	-1.4	1	0.1	0	0.0	197	16.6	-21	-1.4					
Planning and Development	67	2.9	7	1.6	12	1.1	2	2.4	55	4.7	5	1.4					
Total	2285	100.0	40	0.3	1100	100.0	79	1.1	1184	100.0	-39	-0.5					

Source: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86,
(Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 3.

Expenditures on transportation and environment (column 1), the two largest components, each accounted for almost 21 percent of the combined local and regional budgets (column 2) in 1986. Protection (police and fire) and social services followed closely behind at almost 19 and 16 percent respectively.

Regional Government

Columns 5 to 8 of table 5.1 identify the more salient features of regional government expenditures. Social services, protection (almost entirely police), and environment accounted for 33, 24, and 22 percent respectively of the total region's budget in 1986 (column 6). At the other extreme, recreation and culture (0.1 percent), planning and development (1.1 percent) and health (3.8 percent) absorbed the smallest proportion.

It is worth noting that the bulk of the criticism directed at the region over the duplication of service delivery and hence, inefficiency is in the area of road servicing (primarily, winter control), land use planning, and economic development. The sum of expenditures on these three services in 1986 accounted for a relatively small percentage of the region's total budget (column 6). In fact, two of these functions combined (planning and development) absorbed 1.1% of the entire regional budget while expenditures on road maintenance amounted to a fraction of expenditures (column 5) on roads.

In short, the bulk of the criticism in the area of service duplication is concentrated on services accounting for a very small proportion of the region's budget. This is not to suggest, however, that problems in these areas are unimportant. Indeed, for the citizens affected by one or more of these areas, the problems may be very important. Chapters 10, 11, and 12 discuss each of these areas separately.

Column 7 indicates that the largest constant dollar increase in per household expenditures was in social services (\$40) and environment (\$39) with roads declining by \$32. Column 8 is, perhaps, the most illuminating because it reports the average annual percentage increase in real expenditures per household. Over the decade, regional expenditures per household grew at an average annual rate, after inflation, of 1.1%. This was largely driven by expenditure increases in environmental services (2.8%) and social services (1.8%), neither of which the citizens want decreased. In fact, this Commission, in frequent meetings with citizens or submissions from them, was told that these

services should not be reduced. It was argued that they are essential and must be retained.

In summary, this Commission received conflicting advice. On the one hand, citizens claimed that regional government expenditures grew too quickly and are excessive. On the other hand, many of these citizens claimed that specific services (social services and environment, in particular) must be maintained if not expanded. But, it is precisely these services that have been primarily responsible for driving up the increase in the first instance.

Area Municipalities

Expenditures of the area municipalities in the Niagara region in 1986 were over \$167 million, or 52 percent of the combined region and area total.²⁶

On a per household basis (columns 9 and 10), expenditures by the area municipalities were dominated by transportation (transit and roads accounted for almost 30 percent), environment (20 percent) and recreation and culture (17 percent). In constant dollars, a combination of relatively small increases in protection (\$11), environment (\$6), planning and development (\$5) and general government (\$2) was more than offset by decreases in transportation (\$39) and recreation and culture (\$21) for an overall decrease of \$39 per household. In total, constant dollar expenditures per household declined by 0.5 percent per year (column 12).

Table 5.2 summarizes information about expenditures of each of the area municipalities in 1986. Expenditures per household ranged from a low of \$689 in Wainfleet to a high of \$1,426 in Port Colborne (column 1) with the average for all municipalities being \$1,184 (column 9 of table 5.1).

Over the decade from 1977 to 1986, seven of the twelve area municipalities recorded a decrease in real expenditures per household with the largest decrease being noted for Thorold (2.3 percent per year), Grimsby (2.0 percent per year) and Pelham (1.9 percent per year). Fort Erie's expenditures remained stable while the remaining four municipalities exhibited increases ranging from 1.5 percent (Wainfleet) to 0.5 percent (Lincoln).

²⁶ Ibid., table 1.

TABLE 5.2
EXPENDITURES PER HOUSEHOLD BY AREA MUNICIPALITY

Municipality	Expenditure Per Household 1986	Annual Average Growth Rate (Current \$) 1977-1986	Real Expenditure Increase Per Household 1977-1986	Annual Average Growth Rate (Constant \$) 1977-1986
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	1,347	6.0	-142	-1.4
Port Colborne	1,426	7.3	- 21	-0.2
St. Catharines	1,238	8.3	53	0.7
Welland	1,129	6.3	- 98	-1.2
Thorold	1,101	5.1	-194	-2.3
Fort Erie	908	7.6	1	0.0
Grimsby	1,043	5.4	-158	-2.0
Lincoln	1,125	8.1	36	0.5
Niagara-on-the Lake	1,133	6.4	- 92	-1.1
Pelham	839	5.5	-122	-1.9
Wainfleet	689	9.2	66	1.5
West Lincoln	1,169	8.5	67	0.9
TOTAL	1,184	7.1	- 38	-0.5

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from tables 3 and 7.

Table 5.3 records the distribution of expenditures for each of the area municipalities for 1986. This table indicates considerable variation in the proportion of the budgets of area municipalities devoted to the separate functions. For example, over 18 percent of Port Colborne's budget was absorbed by general government (the highest) while slightly more than 10 percent went to similar expenditures in Welland (the lowest). Almost 52 percent of West Lincoln's budget (the highest) was directed at transportation while Port Colborne spent less than 21 percent on similar services (the lowest).

EXPENDITURE COMPARISON WITH OTHER REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

While there is no objective benchmark or standard that determines when local government expenditures have been growing too quickly, a simple comparison of expenditure levels and growth rates across municipalities can be interesting. When two tier governments are involved in the comparison, it is fruitless to compare expenditures of the region or area municipalities alone because some expenditure responsibilities are assigned to the region in one area and to the area municipalities in another area. Table 5.4 records the division of responsibility for delivering various services in six two tier municipalities in Ontario in 1986.

Expenditure Responsibility

Table 5.4 indicates that fire protection is provided entirely by the area municipalities everywhere. Second, police protection is a regional function in every two tier municipality, except Ottawa-Carleton. Third, roads are a shared function everywhere with the regional share of expenditure ranging from one-third to one-half depending on the region. Fourth, transit tends not to be shared. It is regional in Ottawa-Carleton, Metro Toronto and Hamilton-Wentworth and shared in the other three municipalities. Fifth, sewers are regional in Hamilton-Wentworth and local elsewhere with the region assuming the majority of expenditures ranging from almost 60 to 90 percent of the total expenditures. Sixth, water is entirely regional in Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth and Sudbury and split in the other three regions. Where split jurisdictions exist in water and sewers, the region assumes responsibility for trunk lines used to distribute water and collect sewage while the area municipalities assume responsibility for delivery and collection from households and businesses within local boundaries. Seventh, disposal tends to the responsibility of

TABLE 5.3
PERCENTAGE DISTRIBUTION OF EXPENDITURES BY AREA MUNICIPALITY
REGIONAL MUNICIPALITY OF NIAGARA

1986

Municipality	General Government	Protec- tion	Transpor- tation	Environ- mental Services	Health	Social Services	Recreation and Culture	Planning
Niagara Falls	10.6	16.5	33.4	17.6	2.9	0.6	14.3	3.9
Port Colborne	18.2	11.4	20.8	22.9	0.0	0.0	18.0	8.6
St. Catharines	12.2	15.1	30.0	18.9	1.4	1.3	17.4	3.8
Welland	10.2	15.9	29.2	18.7	1.0	0.0	19.2	5.7
Thorold	17.7	13.7	26.0	19.8	3.5	0.7	17.2	1.6
Fort Erie	14.3	7.9	24.1	33.5	1.4	0.2	15.8	2.8
Grimsby	14.0	6.7	22.2	28.8	1.2	1.4	21.9	3.8
Lincoln	11.3	8.2	34.5	22.9	1.6	0.9	13.3	7.3
Niagara-on- the-Lake	14.7	8.8	23.0	25.3	1.8	0.2	15.3	7.3
Pelham	15.1	11.3	30.4	18.9	2.3	0.0	17.6	4.3
Wainfleet	16.2	10.0	34.5	5.6	1.8	0.0	15.8	16.0
West Lincoln	14.7	6.1	51.6	15.7	0.7	0.0	8.1	3.1
<u>1986</u> Region	6.8	24.2	10.6	21.5	3.8	32.0	0.1	1.1
Area Munici- palities	12.6	13.7	29.7	20.3	1.7	0.7	16.6	4.7
Total	9.8	18.7	20.5	20.9	2.7	15.8	8.7	2.9
<u>1977</u> Region	5.2	25.2	15.9	18.6	4.0	30.2	0.0	1.0
Area Munici- palities	11.9	12.0	32.7	18.8	2.0	0.6	18.1	3.9
Total	8.9	17.9	25.2	18.7	2.9	13.8	10.0	2.6

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 9.

TABLE 5.4
REGIONAL EXPENDITURES AS A PERCENTAGE OF TOTAL EXPENDITURES
SELECTED REGIONAL MUNICIPALITIES

1986

Function	Niagara	Ottawa- Carleton	Hamilton- Wentworth	Metro Toronto	Sudbury	Waterloo
Fire Protection	0	0	0	0	0	0
Police Protection	100	0	100	100	100	100
Roadways	33	50	40	34	35	33
Transit	0	100	98	100	0	0
Sewers	63	62	97	63	89	57
Water	56	100	100	67	100	49
Solid Waste	0	29	67	47	25	54
Social and Family Services	98	97	92	100	98	96
Recreation and Culture	0	1	8	35	0	5
Planning and Development	18	31	33	25	91	15
TOTAL	48	54	62	65	58	43

SOURCE: John Todd, The Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 42.

the region while collection is the responsibility of the area municipalities, except in Niagara where the area municipalities are responsible for both garbage collection and disposal. Eighth, social and family services are regional everywhere. Ninth, recreation and culture is largely local everywhere, except Metro Toronto. Tenth, planning is a regional responsibility in Sudbury and split elsewhere. Economic development tends to be split in most municipalities.

Expenditure Level and Growth

As the previous section illustrated, the variations in delivery responsibility across Ontario militate against any meaningful comparison of expenditures at the regional level or at the area municipality level separately. What can be meaningful, however, is a comparison of the combined expenditures of the region and the area municipalities. This is done in table 5.5 for six two tier municipalities and three single tier municipalities.

In 1986, expenditures per household ranged from a low of \$2,001 in London to a high of \$3,508 in Metro Toronto with Niagara's level at \$2,285 (column 1), the lowest of the two tier municipalities.

Table 5.5 also provides information on the average annual growth in real expenditures per household (column 2). Metro Toronto recorded the largest average annual increase in constant dollars at 1.1 percent, while Thunder Bay recorded the largest decrease at an average annual rate of -0.6 percent.

For comparative purposes, provincial government expenditures in constant dollars grew at an average annual rate of 1.4 percent over the decade.

While it may be difficult to draw firm conclusions from this table, one fact that does emerge is that growth in expenditures per household appears to be unrelated to the number of tiers of government. This is especially important to note because one of the major criticisms of regional government is that it is much more costly than single tier governments. Very bluntly, the limited evidence provided here does not support this contention.

TABLE 5.5
COMPARISON OF EXPENDITURE LEVELS
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

Municipality	Expenditures Per Household 1986 \$	Average Annual Increase in Real Expenditure Per Household 1977-1986 %
	(1)	(2)
Regions:		
Niagara	2,285	0.3
Hamilton-Wentworth	2,679	-0.2
Ottawa-Carleton	3,341	0.5
Sudbury	2,738	-0.5
Metro Toronto	3,508	1.1
Waterloo	2,289	0.3
Single Tiers:		
London	2,001	-0.3
Thunder Bay	2,954	-0.6
Windsor	2,673	0.8
PROVINCIAL GOVERNMENT		1.4

SOURCE: John Todd, The Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from tables 3 and 32; and Statistics Canada, CANSIM.

Distribution of Expenditures by Function

Table 5.6 illustrates the distribution of expenditures by function for the selected municipalities for 1986. The distribution of expenditures in Niagara generally follows the pattern in other Ontario municipalities. However, Niagara allocated a relatively larger proportion of its budget to environmental services than most other municipalities.

Table 5.6 indicates that expenditure patterns are similar in one and two tier governments. In all likelihood, this can be attributed to provincial controls and standards to which all local governments must adhere. When this is combined with the strings attached to many of the provincial-municipal conditional grants, municipalities may, in fact, have very little control over their expenditure levels or growth patterns.

REVENUES BY SOURCE AND LEVEL OF GOVERNMENT: NIAGARA

Provincial regulations prevent municipalities from budgeting for annual operating deficits, although they may borrow for long-term capital projects. Consequently, municipalities must raise sufficient revenues to meet their expenditure commitments.

Combined Region and Area Municipalities

Total revenues collected by both levels of local government in Niagara amounted to \$323 million in 1986--an amount that matched total expenditures for that year.²⁷ Table 5.7 indicates that after eliminating increases due to inflation and the growth in the number of households, per household revenues increased by \$32 (column 3) over the decade. This amounted to an annual growth rate of 0.2 percent (column 4).

²⁷ Ibid., tables 1 and 10.

TABLE 5.6
PERCENTAGE DISTRIBUTION OF EXPENDITURE
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

		1986								
		Niagara	Ottawa- Carleton	Hamilton- Wentworth	Metro Toronto	Sudbury	Waterloo	London	Thunder Bay	Windsor
General Government	10		11	8	10	16	12	9	6	10
Protection	19		15	18	20	15	20	19	20	19
Trans- portation	20		30	23	26	21	22	20	19	18
Environ- mental	21		14	16	13	17	14	22	13	20
Health	3		2	3	4	4	3	3	3	2
Social & Family Services	16		16	17	15	16	13	17	22	15
Recreation & Culture	9		9	12	12	9	14	9	14	13
Planning & Development	3		3	4	2	2	2	2	3	2
TOTAL	100		100	100	100	100	100	100	100	100

Totals may not add due to rounding.

SOURCE:

John Todd, The Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from tables 9 and 46.

TABLE 5.7

COMPARISON OF PER HOUSEHOLD REVENUE SOURCES
NIAGARA REGION

1986

Revenue Sources	REGION PLUS AREA MUNICIPALITIES					REGION					AREA MUNICIPALITIES				
	Current \$	Percent of Total	Real Revenue Increases 1977-86 \$	Average Annual Percentage Increase Per Household		Current \$	Percent of Total	Real Revenue Increases 1977-86 \$	Average Annual Percentage Increase Per Household		Current \$	Percent of Total	Real Revenue Increases 1977-86 \$	Average Annual Percentage Increase Per Household	
Property Taxes*	1068	46.6	43	0.3		463	42.0	47	1.6		605	50.9	-25	-0.6	
Unconditional Grants	249	10.9	-22	-1.2		148	13.4	-14	-1.3		102	8.6	-8	-1.0	
Conditional Grants	391	17.1	-4	-0.1		292	26.5	21	1.1		100	6.4	-24	-3.0	
Other	582	25.4	35	0.9		200	18.1	5	0.4		381	32.1	31	1.3	
Total	2290	100.0	32	0.2		1103	100.0	59	0.8		1188	100.0	-25	-0.3	

* School Board property taxes are excluded from this table

Source: John Todd, The Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 12.

Property taxes (excluding those generated for schooling) rose by 0.3 percent per year and other revenues (user fees, licenses, permits, etc.) by 0.9 percent.²⁸ Conditional and unconditional grants declined by 0.1 and 1.2 percent respectively.

Property taxes are the most important revenue source for local governments accounting for almost 47 percent of total revenues. This is followed by other revenue at 25 percent and conditional and unconditional grants at 17 and 11 percent respectively.

Regional Government

Columns 5 to 8 of table 5.7 record the more salient features of regional government revenues. The region's revenues amounted to 48 percent of the total for both tiers in 1986. The comparable percentage for 1977 was 46 percent.

Property taxes generated 42 percent of the region's revenue in 1986 as compared to 39 percent in 1977. Conditional grants amounted to 26.5 percent of total revenue and unconditional grants, 13.4 percent. Other revenue raised 18.1 percent.

Over the period 1977 to 1986, real revenues per household grew at an average annual rate of 0.8 percent. This was brought about by an average annual increase in property taxes of 1.6 percent per year, an increase in conditional grants of 1.1 percent and a decrease in unconditional grants of 1.3 percent per year. In real terms, the combined total of conditional and unconditional grants increased by 0.2 percent per year.

²⁸ An important caveat needs to be registered in discussing regional property tax. The region does not impose a separate property tax as such, but imposes a levy on each area municipality which it, in turn, passes on to its taxpayers. The region also raises funds through a service-based charge to area municipalities for sewer and water services. The area municipalities do not handle this charge consistently. Some add it to the regional property tax and some add it to their own sewer and water charges, and some have changed their treatment of it over time. This means that the figure shown for regional property tax is subject to some interpretation, but this does not change the reliability of the total revenue figures.

Area Municipalities

Since the inception of regional government in Niagara, revenues collected by the area municipalities have exceeded those of the region.

While property taxes accounted for 51 percent of revenues of the area municipalities in 1986, they have shown an average annual decrease in real terms of 0.6 percent over the decade. Similarly, unconditional and conditional grants decreased by 1.0 and 3.0 percent per year respectively. In fact, the "Other Revenue" category is the only one to display an increase over this period. Overall, the area municipalities's revenues decreased by 0.3 percent per year in real terms from 1977 to 1986.

Table 5.8 summarizes revenues per household for each area municipality for 1986 along with the average annual growth rate in real revenues per household for 1977 to 1986.

The revenue per household figures actually reflect two factors. One is the level of total property taxes and the second is the assessment mix. When a municipality has a relatively low figure of revenue per household it could reflect either a relatively low tax rate or it could reflect a large commercial/industrial assessment to assist residential taxpayers in meeting the total property tax burden.

After eliminating inflation and growth in number of households, seven of the area municipalities recorded a decrease in average annual revenues per household. The remaining five showed an increase ranging from 1.2 percent in Wainfleet to a low of 0.1 percent in Lincoln.

Table 5.9 presents the distribution of revenues for each of the area municipalities in 1986. First, property taxes ranged from a low of 36 percent of revenues in West Lincoln to a high of 65 percent in Thorold with the majority of the municipalities coming in between 50 and 60 percent.

Second, payments-in-lieu of taxes²⁹ accounted for over 10 percent of local revenues in Niagara Falls and Niagara-on-the-Lake.

²⁹ Constitutionally, municipalities cannot impose property taxes on the federal and provincial governments. However, these governments have agreed to make voluntary payments to municipalities in lieu of the property taxes they would have been assessed.

TABLE 5.8
REVENUES OF AREA MUNICIPALITIES - PER HOUSEHOLD
REGIONAL MUNICIPALITY OF NIAGARA
1986

	Revenues per Household	Annual Average Growth in Real Revenues per Household 1977-86
	\$	%
	(1)	(2)
Niagara Falls	1,382	-1.0
Port Colborne	1,311	-1.2
St. Catharines	1,253	0.9
Welland	1,127	-1.1
Thorold	1,108	-2.2
Fort Erie	919	0.4
Grimsby	1,032	-2.2
Lincoln	1,062	0.1
Niagara-on-the-Lake	1,143	-0.9
Pelham	803	-1.9
Wainfleet	689	1.2
West Lincoln	1,176	0.7

Regional government	1,103	0.8
Area municipalities	1,188	-0.3
Total	2,290	0.2

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 12.

TABLE 5.9
PERCENTAGE DISTRIBUTION OF REVENUES BY AREA MUNICIPALITY
REGIONAL MUNICIPALITY OF NIAGARA
1986

	Property Taxes	PIL's*	Provincial Grants	Other Grants	User Fees	Other Revenues
Niagara Falls	58.1	12.1	12.5	0.2	8.0	9.1
Port Colborne	58.9	7.8	21.4	1.0	5.0	5.9
St. Catharines	57.0	4.1	16.4	0.7	15.1	6.7
Welland	61.3	7.2	15.8	1.6	8.3	5.8
Thorold	64.6	8.4	13.9	0.0	5.5	7.5
Fort Erie	59.8	3.3	22.5	0.1	5.7	8.6
Grimsby	56.6	2.6	17.1	4.6	10.9	8.3
Lincoln	56.3	3.9	20.3	0.2	10.8	8.5
Niagara-on-the-Lake	50.9	10.7	12.7	0.3	14.4	11.0
Pelham	49.4	0.7	22.0	0.2	9.3	18.4
Wainfleet	40.6	0.1	27.3	1.7	22.5	7.7
West Lincoln	36.3	0.7	45.1	0.3	8.9	8.8
AREA MUNICIPALITIES	57.3	6.5	16.9	0.8	10.7	7.8

* PIL's: Payments in lieu of taxes.

Note: Totals may not add due to rounding

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988 calculated from table 18.

Third, user charges were relatively most important in Wainfleet (22.5 percent of total revenue) and relatively least important in Port Colborne (5.0 percent of total revenue).

Fourth, the percent of total revenue accounted for by provincial grants ranged from a low of 12.5 in Niagara Falls to a high of 45.1 percent in West Lincoln.

Although property taxes represent the largest source of tax revenue for municipalities, provincial grants are an extremely important source of revenue, as well. Table 5.10 records the relative importance of conditional and unconditional grants for the region and area municipalities for 1977 and 1986. In 1977, their combined total accounted for 30 percent of all local plus regional revenues. By 1986, this had fallen to 28 percent (bottom portion of table 5.10). For the region alone, this total amounted to 42 percent in 1977 falling to slightly less than 40 percent by 1986. The area municipalities displayed a similar decline over the decade from 20 percent to 16.9 percent of total revenues.

When this total is separated into conditional and unconditional grants, unconditional grants declined in relative importance for both levels of government while conditional grants rose ever so slightly for the region and declined for the area municipalities.

Finally, the relative importance of provincial conditional plus unconditional grants declined in every municipality except one over the period from 1977 to 1986.

REVENUE COMPARISON WITH OTHER REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

Table 5.11 records revenues per household in 1986 along with the average annual percentage change in real revenues per household from 1977 to 1986 for selected two tier and single tier municipalities in Ontario. For regional governments, the numbers represent totals for both the region and area municipalities combined. For comparative purposes, this is essential to avoid problems associated with different responsibilities being assigned to different levels of local government across the province.

TABLE 5.10
PROVINCIAL GRANTS AS A PERCENT OF TOTAL REVENUES
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES

Municipality	Conditional		Unconditional		Total	
	1977	1986	1977	1986	1977	1986
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Niagara Falls	7.9	7.9	6.6	4.6	14.5	12.5
Port Colborne	13.0	9.4	12.9	12.0	25.9	21.4
St. Catharines	7.2	6.6	11.5	9.8	18.7	16.4
Welland	9.4	7.9	6.9	7.9	16.3	15.8
Thorold	10.1	7.7	4.4	6.2	14.5	13.9
Fort Erie	19.5	9.8	11.9	12.8	31.4	22.6
Grimsby	14.3	6.8	12.4	10.3	26.7	17.1
Lincoln	19.8	10.6	9.3	9.7	29.1	20.3
Niagara-on-the-Lake	14.4	7.6	3.4	5.1	17.8	12.7
Pelham	19.9	10.4	9.5	11.6	29.4	22.0
Wainfleet	16.6	14.7	9.9	12.6	26.5	27.3
West Lincoln	39.7	36.2	7.9	8.8	47.6	45.0
Region	25.8	26.4	16.2	13.4	42.0	39.8
Area Municipalities	10.8	8.4	9.2	8.5	20.0	16.9
Total	17.6	17.1	12.4	10.9	30.0	28.0

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ontario: Niagara Region Review Commission, 1988),

TABLE 5.11
COMPARISON OF REVENUES PER HOUSEHOLD
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

Municipality	Revenues Per Household 1986	Average Annual Increase in Real Revenue Per Household 1977-86
	(1)	(2)
Regions:		
Niagara	2,290	0.2
Hamilton-Wentworth	2,721	-0.2
Ottawa-Carleton	3,359	1.0
Sudbury	2,778	-0.6
Metro Toronto	3,539	1.1
Waterloo	2,287	0.0
Single Tiers:		
London	1,961	-0.4
Thunder Bay	2,960	-0.7
Windsor	2,713	0.7

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ontario: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 37.

Revenues per household ranged from a low of \$1,961 in London to a high of \$3,539 in Metro Toronto, with Niagara being close to the bottom at \$2,290.

Table 5.12 provides information on the extent to which the different municipalities are dependent on property taxes, provincial grants and other revenue. Two differences can be noted. First, the existence of special northern grants to offset differential needs and costs is reflected in the extent to which the northern centres are more dependent on provincial grants. Second, the property tax as a percent of total revenues ranges from a low of 31 percent in Metro Toronto to a high of 47 percent in Windsor. On average, there tends to be greater dependence on property taxes in single tier municipalities than in two tier municipalities.

In the Regional Municipality of Niagara in 1986, property taxes accounted for 42 percent of total revenue-- the greatest reliance on property taxes of the regional governments in the comparative sample. Finally, Niagara earns comparatively less from "Other Revenues" than other regions. This might suggest an opportunity for increasing the use of user fees to fund regional expenditures.

PROPERTY ASSESSMENT FOR TAXATION PURPOSES

Later in this chapter there will be an in-depth discussion of the role of the property as a revenue source. However, it is first necessary to understand certain essential facts about the base on which the property tax is collected. This section provides that basic background information.

For assessment purposes, properties are divided into ten different classifications, but these ten are usually grouped into three broader categories--residential, commercial, and industrial.

For property taxation purposes, commercial and industrial property is more valuable than residential property for three reasons. First, provincial legislation states that the rate of taxation or mill rate on non-residential property is to be 15 percent higher than on residential property. Second, under current assessment practices, commercial and industrial property is assessed at a higher ratio of market value than is residential property. Third, the non-residential sector faces an additional business tax. This tax is calculated by applying the stated mill rate to an assessment base that is increased by a factor that varies according to the type of business. In Ontario, this factor ranges from a low of 1.25 on parking lots to a high of 2.40 on distilleries.

TABLE 5.12

PERCENTAGE DISTRIBUTION OF REVENUES BY SOURCE
SELECTED REGIONAL AND AREA MUNICIPALITIES

1986

Municipality	Property Taxes	Provincial Grants	Other Revenues	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)
Regions:				
Niagara	42	40	18	100
Hamilton-Wentworth	32	34	34	100
Ottawa-Carleton	35	33	31	100
Sudbury	33	49	28	100
Metro Toronto	31	27	42	100
Waterloo	35	39	25	100
Single Tiers:				
London	43	29	28	100
Thunder Bay	36	40	24	100
Windsor	47	27	26	100

SOURCE: Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 9.

Table 5.13 indicates the percentage distribution of assessment according to the various categories of property within the Regional Municipality of Niagara for 1986. On average, residential property accounted for over 57 percent of total assessment with commercial/industrial property accounting for more than 30 percent. Properties that are exempt or on which grants-in-lieu of taxes are paid amounted to 9.1 and 3.5 percent respectively of total assessment. Of particular note in this table is the wide range in the assessment base for residential and non-residential properties in each municipality. For example, residential property was responsible for almost 45 percent of total assessment in Thorold (the lowest) and nearly 84 percent in Wainfleet (the highest). The relative importance of non-residential property in the total assessment picture ranged from a high of 43.5 percent in Thorold to a low of 8.7 percent in Pelham.

These figures are important in determining the ability of a municipality to raise property taxes. As suggested earlier, commercial/industrial assessment generates more tax revenue than residential. A predominately residential community will have to impose a considerably higher mill rate on residential property to raise the same amount of total revenue as a municipality with greater commercial/industrial assessment.

Table 5.14 provides a comparison of the relative importance of total assessment attributed to specific property classifications in selected municipalities in Ontario in 1986. The Regional Municipality of Niagara is relatively more residential than any of the other municipalities in the sample. As well, Niagara has the lowest percentage of exempt property.

Given the vocal outrage often accompanying residential property tax increases, it is noteworthy that municipalities with proportionally more industrial and commercial assessment appear to have an easier time raising property tax than those which must rely more on the residential base.

This phenomenon has an impact on the computation of revenue per household. In this chapter, revenue per household is calculated by dividing total revenue by the number of households. The result of this is not the same as the average tax bill paid by a resident, although when a municipality has a limited commercial and industrial tax base, the two figures will be relatively close. However, as the proportion of a municipality's tax base attributable to commercial and industrial assessment increases, the difference between revenue

TABLE 5.13

PERCENTAGE DISTRIBUTION OF ASSESSMENT BY CATEGORY OF PROPERTY
AREA MUNICIPALITIES IN NIAGARA REGION

1986

Municipality	Residential	Commercial Industrial	Payment in-Lieu	Exempt
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	47.7	37.4	6.5	8.4
Port Colborne	53.3	30.8	4.8	11.1
St. Catharines	61.2	27.6	2.6	8.7
Welland	49.4	35.8	3.3	11.6
Thorold	44.7	43.5	3.5	8.3
Fort Erie	62.7	27.4	1.2	8.7
Grimsby	69.7	20.3	1.2	8.8
Lincoln	69.8	19.4	2.4	8.4
Niagara-on-the-Lake	64.6	18.8	5.1	11.5
Pelham	81.8	8.7	0.4	9.1
Wainfleet	83.5	9.0	0.2	7.3
West Lincoln	77.5	18.0	0.5	4.1
Average	57.3	30.1	3.5	9.1

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 20.

TABLE 5.14

PERCENTAGE DISTRIBUTION OF ASSESSMENT BY CATEGORY OF PROPERTY
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

1986

Municipality	Residential	Commercial Industrial	Payment in-Lieu	Exempt
	(1)	(2)	(3)	(4)
Regions:				
Niagara	57.3	30.1	3.5	9.1
Hamilton-Wentworth	50.5	32.0	3.0	14.5
Ottawa-Carleton	52.7	19.6	14.0	13.7
Sudbury	47.7	33.9	3.5	14.8
Metro Toronto	44.0	37.9	4.4	13.7
Waterloo	55.9	30.8	2.0	11.3
Single Tiers:				
London	54.9	26.9	3.1	15.0
Thunder Bay	41.8	37.9	4.0	16.3
Windsor	48.9	34.4	3.0	13.8

SOURCE: John Todd, Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), tables 20 and 41.

per household and the average property tax bill will increase.³⁰ The important thing to understand is that the figure of "revenue per household" is a function of both the tax rate and assessment mix. It is not really the same as the burden of the property tax on the average resident. This concept of burden will be discussed in more detail later.

PROPERTY TAXES

The property tax is the largest source of revenue for local governments in Ontario and is the subject of considerable discussion each spring when municipalities formulate their budgets.

Comparison Across Area Municipalities in Niagara

Table 5.15 displays the percentage of the property tax of each area municipality which is allocated to the region, area municipalities, and school boards.³¹

First, the portion of property taxes allocated to the region is lower than that allocated to the area municipalities, in every case except Niagara-on-the-Lake. Second, property tax revenue required to fund elementary and secondary schools is considerably higher than that for either regional or area municipal purposes.

³⁰ However, some information presented in chapter 12 will illustrate that commercial/industrial assessment is not quite the windfall which many politicians perceive it to be.

³¹ The same point needs to be made here that was made in footnote 9. The region does not impose a separate property tax as such, but imposes a levy on each area municipality which it, in turn, passes on to its taxpayers. The region also raises funds through a service-based charge to area municipalities for sewer and water services. The area municipalities do not handle this charge consistently. Some add it to the regional property tax and some add it to their own sewer and water charges, and some have changed their treatment of it over time. This means that the figure shown for regional property tax is subject to some interpretation, but this does not change the reliability of the total revenue figures.

TABLE 5.15
DISTRIBUTION OF PROPERTY TAXES AMONG REGION,
AREA MUNICIPALITY, AND SCHOOL BOARDS

1986

Municipality	Region	Area Municipality	School Boards
Niagara Falls	26.6	31.4	42.0
Port Colborne	23.9	36.6	39.5
St. Catharines	23.5	33.9	42.6
Welland	23.9	31.1	45.0
Thorold	23.1	25.6	51.3
Fort Erie	19.6	32.5	47.9
Grimsby	26.0	26.3	47.7
Lincoln	20.4	28.0	51.6
Niagara-on-the-Lake	26.0	24.0	49.9
Pelham	20.7	22.6	56.6
Wainfleet	21.6	25.2	53.2
West Lincoln	22.0	22.3	55.7
ALL AREA MUNICIPALITIES	23.9	31.3	44.8

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 19.

TABLE 5.16

AVERAGE ANNUAL GROWTH OF REAL PROPERTY TAXES PER HOUSEHOLD
AREA MUNICIPALITIES IN NIAGARA REGION

1977 - 1986

Municipality	Total	Region	Area Municipality	School
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	0.1	2.9	-1.9	0.1
Port Colborne	-0.2	0.2	-1.0	0.3
St. Catharines	0.7	1.8	0.5	0.3
Welland	-0.6	-1.2	-0.9	0.0
Thorold	-0.1	0.2	-1.9	0.8
Fort Erie	-0.1	-0.4	-0.1	0.1
Grimsby	0.5	4.6	-2.5	0.6
Lincoln	0.9	2.6	0.0	0.8
Niagara-on-the-Lake	1.6	4.2	0.8	0.8
Pelham	0.4	1.5	-1.3	0.8
Wainfleet	1.4	5.3	0.6	0.5
West Lincoln	1.7	3.6	1.6	1.0
Average	0.3	1.6	-0.6	0.4

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ontario: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 19.

Since a number of citizens have expressed concern over both the level of property taxes and their growth over the past few years, table 5.16 is provided to shed light on the annual average increase in real property taxes per household.

Total property taxes per household (column 1) declined in four municipalities and increased in the remainder. Column 2 suggests that the increase in property taxes for financing regional expenditures ranged from a high of 5.3 percent annually in Wainfleet to a decrease of 1.2 percent in Welland. Overall, the average annual increase for regional purposes amounted to 1.6 percent per year.

While the area municipalities, collectively, recorded a decrease of 0.6 percent per year (column 3), four of them experienced an increase in property taxes.

While school boards consume the biggest portion of property taxes (as indicated in table 5.15), declining or slow growth in student numbers has restricted large increases in property taxes for this purpose. The average per household increase in real terms amounted to 0.4 percent annually (column 4).

Comparison with Other Ontario Municipalities

Since all property taxes are collected by the area municipalities, it is not surprising that area municipalities often feel that they are bearing a disproportionate share of the blame for property tax increases.

Table 5.17 shows the division of property taxes among the region, area municipalities and school boards for selected Ontario municipalities in 1986. Generally, school boards account for between 45 and 50 percent of total property taxes collected. In two tier municipalities, the school board levies the largest proportion of property taxes by far. The regional property tax levy accounts for between 23 and 29 percent of the total property tax. In three of the municipalities (Niagara, Hamilton-Wentworth and Waterloo), the property tax levy for the area municipalities exceeds the region's portion.

Table 5.17 indicates that between 70 and 80 percent of taxes collected by area municipalities are collected on behalf of other governments. In single tier governments, the municipality collects between 46 and 50 percent of its property tax on behalf of school boards.

TABLE 5.17

PERCENTAGE DISTRIBUTION OF PROPERTY TAX PER HOUSEHOLD
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

1986

Municipality	Region	Area Municipality	School Board	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)
Regions:				
Niagara	23.9	31.2	44.9	100.0
Hamilton-Wentworth	26.2	28.6	45.2	100.0
Ottawa-Carleton	27.0	23.2	49.8	100.0
Sudbury	29.1	24.1	46.8	100.0
Metro Toronto	28.9	20.7	50.4	100.0
Waterloo	22.9	29.5	47.6	100.0
Single Tiers:				
London	--	49.8	50.2	100.0
Thunder Bay	--	54.1	45.9	100.0
Windsor	--	54.1	45.9	100.0

SOURCE: John Todd, Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 53.

TABLE 5.18

AVERAGE ANNUAL GROWTH OF PROPERTY TAXES PER HOUSEHOLD
SELECTED REGIONAL AND SINGLE TIER MUNICIPALITIES

1977-1986

Municipality	Region	Area Municipality	School Board	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)
Regions:				
Niagara	1.6	-0.6	0.4	0.3
Hamilton-Wentworth	-0.8	-0.8	1.1	0.0
Ottawa-Carleton	3.1	-2.1	0.6	0.5
Sudbury	-1.0	-2.1	1.3	-0.3
Metro Toronto	0.4	0.1	1.5	0.9
Waterloo	0.7	-1.6	1.0	0.1
Single Tiers:				
London	--	-1.3	0.7	-0.3
Thunder Bay	--	-1.3	1.4	-0.1
Windsor	--	-0.9	0.2	-0.4

SOURCE: John Todd, Complete Data Set For Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from data in tables 19, 40, and 52.

Table 5.18 addresses the issue of whether there have been noticeable differences in the growth of property taxes across selected two tier and single tier municipalities in Ontario. Sudbury was the only regional municipality to experience a decrease in the total of all property taxes (in constant dollar terms) over this period. All three single tier municipalities recorded similar decreases (column 4). Two of the two tier municipalities (Hamilton-Wentworth and Sudbury) experienced a decrease at the regional level (column 1) while all but one of the area municipalities experienced a real dollar decrease in property taxes per household (column 2). School board financing, everywhere, increased (column 3).

Regional Property Tax Burden

During the course of this Commission's deliberations, suggestions were made that the larger municipalities in Niagara were bearing the largest burden of regional levy, because of their assessment base. Generally, the concern over the burden had to do with its impact on the residential sector. Concerns were not expressed over the burden on the commercial and industrial sector.

In addressing this issue, this Commission raised two questions. First, what is the appropriate way to measure this burden? Second, having defined the appropriate measurement base, what does the evidence indicate?

Measuring the burden by reference to the total assessment base is misleading because larger assessment bases almost always coincide with larger numbers of taxpayers. A more accurate and precise measurement of burden is achieved by comparing the regional tax per household in each of the area municipalities. This is done for 1986 in table 5.19.

The property tax information in this section refers to property taxes raised from the residential and farm sector alone, divided by number of households in each area municipality. This compares the impact of regional property taxes on the average residential household across all municipalities within the region.

The evidence suggests considerable variation in the extent to which the residential sector incurs regional property taxes (column 3). The level ranged from a high of \$391 per household in Niagara-on-the-Lake to a low of \$169 in Fort Erie in 1986, with the overall average equal to \$278. Column 4 records the percentage relationship between the average household regional property tax in each municipality to the overall average across all municipalities (each figure in

TABLE 5.19
PROPERTY TAX PER HOUSEHOLD IN THE NIAGARA REGION
1986

Municipality	Area Municipality \$	Region		School Board \$	Total \$
		Dollar Level	Percent of Region Average		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Niagara Falls	340	297	107	466	1103
Port Colborne	394	260	94	430	1084
St. Catharines	411	289	104	521	1221
Welland	326	253	91	479	1058
Thorold	289	258	93	575	1122
Fort Erie	289	169	61	415	873
Grimsby	366	356	128	661	1383
Lincoln	391	283	102	718	1392
Niagara-on-the-Lake	375	391	141	751	1517
Pelham	321	292	105	796	1409
Wainfleet	242	207	74	510	959
West Lincoln	304	305	110	767	1376
Average	360	278	100	527	1165

* Per household property taxes are calculated by dividing the property taxes collected from residential and farm properties by the number of households in each of the municipalities.

SOURCE: Calculated from information provided by the Regional Finance Department, Regional Municipality of Niagara, Fall, 1988.

column 3 divided by the average for column 3). From this information, one notes that the average for Niagara-on-the-Lake was 41 percent above the regional average. At the other extreme, Fort Erie's average was 61 percent of the region's average (or 39 percentage points below the average). Table 5.19 also records the average residential property tax for each of the area municipalities and school boards.

This table indicates that the burden of the regional property tax imposed on residential taxpayers varies quite widely. The larger municipalities have argued that they bear the greatest burden because in absolute terms, they pay the largest portion of the regional levy. However, they should not overlook the fact that they also have the largest assessment base over which to spread the regional levy.

A better measure of the real burden felt by individual taxpayers is provided in table 5.19. Even a quick perusal of this table will indicate that the greatest real burden is not always imposed on the residents of the largest cities.

CAPITAL EXPENDITURES AND FINANCING

While total operating expenditures in each of the area municipalities and at the regional level generally display an incremental increase on a year to year basis, such is not the case for capital expenditures. Capital expenditures, by their nature, tend to be lumpy because projects tend to be indivisible. For example, construction of sanitary sewers in one year in a particular municipality will generate relatively high expenditures in that year. This pattern, which has occurred in Niagara, arises because capital expenditures respond to different needs in different municipalities and because the age and state of the infrastructure varies across regions.

Capital Expenditures in Niagara--1986

Although there has been no particular pattern or trend in capital expenditures over the decade studied, the two functions which have attracted the greatest expenditures have been roads and environmental projects (mainly sanitary and storm sewers) projects. Table 5.20 indicates that roads accounted for almost 37 percent of all capital expenditures in 1986 while environmental projects absorbed more than 38 percent. Roads were most important at the regional level absorbing more than 57 percent of the total while, in the area municipalities, environmental expenditures were the most important, accounting for 43.1 percent of the total.

Of the combined region and area municipality total in 1986

(slightly under \$61 million), the area municipalities accounted for more than 66 percent. In each of the individual municipalities, there was no apparent pattern over the decade 1977 to 1986. Instead, capital expenditures appeared to be made in response to infrastructure needs and availability of financing. Capital expenditures in 1986 ranged from a low of \$331,000 in West Lincoln to a high of more than \$12 million in St. Catharines.

Finally, columns 1 to 7 of table 5.20 indicate the wide variation in the relative importance of capital expenditures on the different functions in each of the municipalities.

Financing of Capital Expenditures--1986

Table 5.21 indicates that almost 50 percent of funding for capital expenditures of the region and area municipalities came from own funds, 27 percent from long term liabilities, 19 percent from grants and loan forgiveness and almost 4 percent from other sources.

Over the period 1977 to 1986, grants and loan forgiveness have generally accounted for between 20 and 30 percent of all capital financing. Contributions from own funds have ranged from roughly 30 percent to 50 percent of the total and long term liabilities from 26 to 46 percent of the total, depending on the year under observation.

On average over the period from 1977 to 1986, regional Government has relied more heavily on long term debt to finance capital projects than have area municipalities. Area municipalities have been more dependent on contributions from their own funds.

Table 5.21 suggests that the source of capital financing for each municipality in Niagara varies quite dramatically. Indeed, the distribution for each municipality also varies considerably over time. Most municipalities show, however, a preference for financing capital expenditures out of own revenues rather than from the issuance of long term debt.

TABLE 5.20

PERCENTAGE DISTRIBUTION OF CAPITAL EXPENDITURES BY MAJOR FUNCTION
 NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES
 1986

Municipality	Fire (1)	Police (2)	Roads (3)	Transit (4)	Environ- ment (5)	Recreation & Culture (6)	Planning & Develop. (7)	Total Expenditure (\$ 000s) (8)
Niagara Falls	0.0	--	32.5	4.8	53.5	0.0	0.0	8,792
Port Colborne	1.9	--	25.6	0.0	33.9	12.5	23.2	1,934
St. Catharines	1.6	--	18.0	0.3	44.8	13.1	9.5	12,016
Welland	0.5	--	8.2	0.0	60.5	9.5	14.8	5,393
Thorold	4.0	--	22.2	0.0	0.1	7.3	36.6	798
Fort Erie	5.1	--	5.8	0.0	68.4	14.3	2.4	2,889
Grimsby	1.9	--	34.6	0.0	33.4	24.0	1.0	2,407
Lincoln	0.0	--	70.1	0.0	21.6	3.8	0.0	1,443
Niagara-on- the-Lake	0.1	--	52.1	0.0	17.1	17.8	5.4	1,607
Pelham	6.8	--	60.4	0.0	3.5	15.3	7.3	1,020
Wainfleet	1.7	--	60.6	0.0	0.1	12.4	8.5	1,864
West Lincoln	3.3	--	22.4	0.0	12.1	31.7	3.6	331
Region	--	6.2	57.2	--	28.8	0.0	0.3	20,475
Area Municipalities	1.5	--	26.7	1.1	43.1	10.4	7.7	40,496
Total	1.0	2.1	36.9	0.7	38.3	6.9	5.2	60,970

* The rows will not add to 100 percent because smaller amounts for capital expenditures on other functions have been excluded from this Table.

-- Denotes no responsibility for this function.

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from table 21.

TABLE 5.21

SOURCE OF FINANCING OF CAPITAL EXPENDITURES
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES

1986

Municipality	Own Funds	Long Term Liabilities	Grants and Loan Forgiveness (per cent)	Other
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	74.5	13.6	8.4	3.5
Port Colborne	34.4	52.0	8.8	4.8
St. Catharines	61.3	12.7	22.9	3.1
Welland	37.3	30.8	25.5	6.4
Thorold	73.4	0.0	7.0	19.5
Fort Erie	62.5	3.0	26.8	7.7
Grimsby	77.5	0.4	21.5	0.5
Lincoln	64.1	10.2	21.2	4.4
Niagara-on-the-Lake	28.8	61.3	8.7	1.2
Pelham	65.5	4.0	23.7	6.8
Wainfleet	22.5	18.1	54.4	5.0
West Lincoln	68.6	5.7	10.6	15.1

Region	39.8	37.1	20.0	3.1
Area Municipalities	56.2	20.9	18.4	4.4
Total	49.8	27.2	19.0	3.9

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ontario: Niagara Region Review Commission, 1988), table 22.

SUMMARY

While there has been considerable criticism directed at the growth in regional government expenditures and property taxes, some of this is beyond the control of regional government. The elimination of inflationary and volume (additional households) increases indicates that regional expenditures in Niagara grew at an average annual rate of 1.1 percent from 1977 to 1986.

Whether or not this is interpreted as being excessive is a value judgment and one that this Commission leaves for the reader to make. What should be noted, however, is that many of the citizen's submissions (and some comments from local and regional government politicians and officials) claimed that regional expenditures were growing too quickly, perhaps out of control. These same people, however, claimed to be pleased with the regional services that were primarily responsible for driving up regional expenditures in the first place. There were no substantive claims arguing that expenditures on social services or on water and sewage have increased excessively--certainly no suggestions that these should be curtailed or even that the rate of increase should slow down.

This apparent inconsistency in the logic of many submissions and comments is troublesome. Perhaps it suggests that regional councillors, staff, and the media have been derelict in presenting the hard facts to the citizens. On the other hand, perhaps many of the region's critics have predetermined views and are not interested in factual evidence that does not support their preconceived notions.

Property taxes per household for the regional government grew at an average annual rate of 1.6% per year in constant dollar terms from 1977 to 1986. As with expenditures, it is left for the reader to judge whether this increase is excessive. In all fairness, it must be mentioned that this increase has been caused by a number of factors; specifically, increased expenditures that are beyond the control of regional government, such as those required to finance the Police Commission and various other special purpose bodies; expenditures required to accommodate provincially mandated or required programs; and provincial grants, after elimination of the inflationary component, that grew proportionately less than expenditures (at an average annual rate of 0.2% per household per year from 1977 to 1986).

Recognizing that an unequivocal benchmark cannot be established to measure the acceptability of the expenditure and revenue levels or changes observed in Niagara, comparisons with other two tier and single tier municipalities may be useful in the sense that they allow the reader to compare the Niagara

figures with comparable figures for other areas. A comparison of per capita expenditures, for example, suggests that Niagara lies at the low end of the spectrum, regardless of whether this comparison concentrates on two tier or single tier municipalities. Similarly, per household property taxes allocated to the region tend to lie at the low end of the spectrum when compared with other regional governments. All of this suggests that while levels of revenue and expenditure might be higher in Niagara than some people would like, these figures are not out of line with comparable figures in other regions and single tier municipalities.



CHAPTER 6

EXPENDITURE AND REVENUE ISSUES

INTRODUCTION

This chapter addresses a number of expenditure and revenue issues that create potential problems for governments at both the regional and area municipality level within the Region of Niagara.

It is almost certain that most of the criticism of the level of local government expenditures would not have developed if local governments did not have to rely so heavily on property taxation for funding purposes. It is usually not the increase in expenditures that generates the concern; rather, it is the concomitant increase in property taxes that sparks the criticism. Because of the highly visible nature of property taxes, virtually every increase prompts a response, usually an unfavourable one.

This chapter is divided into two parts; the first part discusses expenditure issues, while the second part covers revenue issues.

EXPENDITURE ISSUES

The appropriate way to measure the true increase in government expenditures is to consider the change in expenditures per household measured in real or constant dollars; that is, increases after eliminating the portion attributable to changes in the volume of service (additional households) and inflation. Clearly, local and regional governments have no effective control over the latter and probably very little control over the former. In fact, the tendency in most municipalities is to encourage additional households, especially if it leads to an expanded assessment base.

Since it is impossible to determine when expenditure increases are excessive, this Commission leaves it up to the reader to judge whether an average annual increase in Regional Niagara's expenditures of 1.1 percent per household in constant dollar terms over the 1977 to 1986 period has been excessive.

Before making these judgments, it is crucial to realize that Regional Niagara is committed to many expenditures over which it has very little, if any, control. For example, some municipal expenditures are dictated by provincial controls

and/or matching grants and others are required to meet the needs of autonomous special purpose bodies. As well, after programs have been in place for some time, certain citizens become accustomed to their availability and will resist, sometimes fiercely, attempts to cut back or eliminate specific services. Facing this kind of pressure or the potential for this kind of pressure, politicians are unlikely to initiate a process to restrict or curtail the delivery of these services.

Provincial Controls

Since the province mandates that certain municipal programs be offered and/or minimum standards reached, the portion of regional and area municipal expenditures needed to fulfil this mandate is beyond the control of local governments.

In some instances, partial funding is provided by means of provincial grants. In other instances, no provincial financial support is provided for municipalities. Increases in provincial standards lead to expenditure increases beyond the control of municipal governments. For example, the provincial Ministry of the Environment has recently increased environmental requirements for the treatment of sanitary sewage and overflows. While few people challenge the wisdom of this move, it has created additional expenditures for local governments. Similarly, under the General Welfare Assistance Act, the province lays out conditions under which social assistance is paid to recipients. Over time, however, these conditions have changed leading to increased regional expenditures.

Even though examples such as the above exist, it is difficult to test the extent to which increased provincial requirements have been responsible for increased municipal spending. First, in the absence of knowing which provincially mandated programs would have been undertaken by municipalities in any event and which were initiated solely to comply with provincial rules, it is impossible to state the precise influence of the province in some program areas. In the case of social services, for example, regional governments, in all likelihood, would have provided a certain level of welfare services even in the absence of a provincial mandate but the size and nature of these services cannot be measured.

Second, many provincial standards and regulations also apply to the private sector. For example, regulations concerning Workers' Compensation and Occupational Health and Safety apply to all employers and not just municipal

governments. Changes in these regulations can result in increased expenditures for all organizations, not just municipal governments.

In essence, there is a substantial amount of provincial involvement in expenditure decisions and programs in municipalities in Ontario. Table 6.1 shows the provincial presence in regional government programs in Niagara by department. Again, it is impossible to determine how much of the expenditure growth in the Niagara region can be attributed to increased provincial requirements, but it undoubtedly accounts for some of that growth.

Provincial-Municipal Grants

The economic rationale suggests that provincial grants be provided to municipalities to compensate for spillovers and to correct for fiscal inequities between municipalities.

Where the benefits from services spill over into neighbouring jurisdictions, a provincial conditional grant is required to provide an incentive for the producing jurisdiction to increase the level of service to the desired level for all governments combined. For example, a road within one municipality might be used extensively by residents of an adjacent municipality. The municipality responsible for the road would not likely maintain it at high standards unless it were given some compensation for the spillover benefits provided by the road.

The condition attached to this type of grant is that it must be spent on the activity generating the spillover. The rate of subsidy should equal the percentage of benefits that spills over into neighbouring municipalities.

Other justifications for grants are based on the premise that the province wants visibility in funding local government services, control over the provision of local government services, and an opportunity to ensure that minimum standards are being met in service delivery. These objectives could be best achieved through the use of conditional grants; that is conditional on the grants being spent on specific programs or functions.

Unconditional grants can be used to correct for differences in fiscal capacity, needs, and costs across municipalities, but they do not give the province control over the way in which municipalities spend their money. In addition, they generate less provincial visibility.

TABLE 6.1

REGIONAL PROGRAMS MANDATED OR INITIATED BY THE PROVINCE

Senior Citizens

Upgrading Homes
Human Rights
Community Support
Arbitration - Hospital Dispute Act

Personnel (Health and Safety)

Occupational Health and Safety
Pay Equity
Workers' Compensation

Social Services

Spouse in House
Special Assistance for Welfare Recipients
Administrative Subsidy Limitation
General Welfare Assistance
Day Nurseries
Homemaker Nursing

Public Works (Transportation)

Road Transfers
Fuel Taxes
Transportation Study Rates
Railway Grade Separation
Storm Drainage
Reduction of Contamination for Construction Sites
Environmental Assessment
Transportation of Dangerous Goods
Underground Fuel Storage
Dump Truck and Bus Vehicle Safety Inspection
Air Brake Endorsement
Workplace Hazardous Material Information System
Daytime Running Lights

Public Works (Sewage/Environmental)

Change in Effluent Monitoring & Sampling Requirement
Storm Sewers
Local Works, Detours
Population Projection
Sizing of Pollution Control Plants
Sludge Transfer Facilities
Zoning Bylaws

Planning

Subdivision Plans, Adjustment Applications, Zoning
Amendments

Niagara Escarpment Commission
Protection for Agricultural Land
Niagara Escarpment Studies
Provision of Affordable Housing

Health Services

Nursing - Family Planning
 - Community Mental Health Program
 - AIDS Program

Dental

Nutrition

Public Health Inspection

SOURCE: Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues
in the Regional Municipality of Niagara (Niagara
Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission,
1988), table 17.

While unconditional grants do not appear to create problems for recipient governments, conditional grants sometimes do. For example, one sometimes hears the question posed by municipal politicians or administrators, "can we get provincial funds to offset or partially offset the expenditure commitments created by the implementation of these new programs?" This kind of attitude can lead to serious budgetary problems because decisions to implement programs should not be made solely on the grounds that the region is only committed to twenty-five or fifty cents for each dollar spent.

Clearly, what is needed is an evaluation of the financial impact of these programs on future budgets along with an assessment of the benefits arising from this program. This budgetary evaluation should consider the impact that could potentially arise from reduced provincial grant support in the future. Historically, reduced grant support has come in two forms; first, the province reduces its percentage share of program costs; second, it puts a limit, possibly lower than the inflation rate, on the annual percentage increase in grants to municipalities.

Either of these scenarios may be particularly troublesome for regional government, especially since citizens/taxpayers grow to expect programs, once implemented, and are unlikely to support their elimination or reduction. This leaves the region with no choice other than to rely on property taxes, user fees or other revenues to continue the service.

While the region may not be able to predict what the province is likely to do in the funding arena in the future, it should, nevertheless, attempt to estimate the impact of various future funding scenarios on regional budgets. When this is combined with some measure of the benefits arising from the program, a clearer basis exists for making an informed decision on the merits of initiating specific programs or policies.

In essence, it is crucial that regional government politicians and officials not be unduly influenced by fifty or eighty cent dollars, for example, in reaching decisions on the implementation or expansion of programs. A careful analysis of all benefits from these programs along with a detailed analysis of costs and potential costs must be derived prior to any decision being taken.

Special Purpose Bodies

Special purpose bodies have a long history of delivering municipal services in Ontario. In Niagara, the prominent boards or commissions with which the region has some association include the Niagara Regional Board of Commissioners of Police, Family and Children's Services of the Niagara Region (FACS), the Children's Services Committee (CSC), the Niagara Peninsula Conservation Authority (NPCA), the Niagara Escarpment Commission (NEC), Niagara Parks Commission (NPC), the Niagara Region Development Corporation (NRDC), and the Land Division Committee.

While the issue of accountability and relationship to regional council will be addressed in chapters 8 and 9, this section reviews the budgetary impact that these special purpose bodies have on regional revenues along with the budgetary control that regional council has over these bodies.

Table 6.2 notes the percentage of regional government revenues raised from property taxes, unconditional grants, and some miscellaneous revenues³² consumed by these agencies in 1988.

The Police Commission absorbed almost 52 percent of these discretionary revenues while the Niagara Parks Commission and the Niagara Escarpment Commission made no financial request whatsoever. The latter is funded by the province, while the former generates its own revenue, primarily from rental of water used in the generation of hydro-electricity and profits from its many gift shops, restaurants, and attractions. From a budgetary point of view, neither of these last two bodies is of concern to regional government.

Regional politicians have complete control over the budgets of the Niagara Region Development Corporation and the Land Division Committee. Councillors are able to debate the relative merits of providing funds to either or both of these organizations including the sacrifices to be made if funds are allocated to these agencies rather than other departments or programs.

³² This is not the Region's total revenue, but it can be viewed as its discretionary revenue. It excludes conditional grants and service charges which are earmarked for expenditure on particular functions over which the Region has only limited control.

TABLE 6.2

PERCENTAGE OF THE REGION'S DISCRETIONARY REVENUES*
 ABSORBED BY THE BUDGETARY REQUIREMENTS
 OF SPECIAL PURPOSE BODIES

1988

Agency	Percent
Niagara Regional Board of Commissioners of Police	51.7
Family and Children's Services	2.0
Niagara Peninsula Conservation Authority	1.1
Niagara Region Development Corporation	0.6
Children's Services Committee	0.1
Land Division Committee	0.1
Niagara Escarpment Commission	--
Niagara Parks Commission	--
TOTAL	55.6

* Includes budgetary expenditures that must be financed from unconditional grants, property taxes, and a few rather small miscellaneous sources of revenue.

SOURCE: Calculated from: Regional Municipality of Niagara,
1988 Current Budget, April 28, 1988, p. 5.

Budgetary problems have surfaced, however, with respect to the remaining four special purpose bodies with the most notable one being the Police Commission. In interviews with regional councillors, this Commission received numerous complaints, fueled by an enormous sense of frustration, over Council's inability to provide input into the formation of the police budget or to be able to enact policy decisions involving trade-offs, such as the hiring of additional social workers in lieu of additional police officers. These constraints severely restrict Council's ability to evaluate and weigh the pros and cons of where regional revenues ought to be spent to ensure that the best level of all municipal services is provided.

While council can appeal the police budget, past experience suggests that this is destined to be futile. The appeal body is the Ontario Police Commission (OPC) and evidence from past decisions suggests that the OPC ordinarily upholds police requests. In fact, the region's one appeal in 1981 was rejected by the OPC. Similar results have been noted for other municipalities which have gone through the same appeal mechanism (see chapter 8).

Given that over half of all taxes plus unconditional grants collected by the region in 1988 was needed to fund the police budget, one quickly notes the extent to which this can restrict council's ability to meet its other obligations or desires. Mandatory levies, such as the police budget, serve as a hindrance to any rational and sound decision making involving choices among a number of competing municipal programs and functions.

Similar concerns have been expressed with the budgetary process for Family and Children's Services (FACS). The basic difference between this budget and that of the Police Commission is the dollar value. FACS's budget absorbed 2.0 percent of all discretionary revenue in 1988.

Even though Council has representatives on the board of FACS, regional council does not play a role in the preparation of the budget. The overall budget and service plan for FACS are drawn up by its Board and approved by the province. Eighty percent of most budget items are funded by the province with the region, by legislation, being forced to fund the remainder. It is this twenty percent that sparks criticism and creates potential problems.

As with the Police budget, there is an appeal process. The appeal body is the Child and Family Services Review Board (a statutory arbitration agency); however, the last time the region appealed the budgetary levy (1981), the appeal was

denied. Furthermore, FACS's work plan is approved by the province before the appeal is even launched. This appeal process has left some regional councillors and staff with the impression that the Review Board is predisposed to accept the agency's request. Because of this, the region appears to be resigned to accepting whatever request is made without challenging it through the review mechanism.

The Niagara Peninsula Conservation Authority (NPCA) is an autonomous agency that claimed 1.1 percent of regional discretionary revenue in 1988. The NPCA sets its own budget and applies a levy against the region. Unlike the Police Commission and FACS, however, there is no appeal mechanism.

While there is no guarantee that the province or the region will fund the Children's Services Committee (CSC), the practice has been for the province to assume 75 percent of all budgeted costs and the region the remaining 25 percent. In 1988, regional revenues going to the CSC amounted to 0.1 percent of regional government discretionary income. Even though four regional councillors serve on the CSC, council and staff claim to have no input into constructing the budget. As distinct from the previous three special purpose bodies, however, regional council has complete control and discretion over regional funds allocated to this special purpose body.

In summary, these autonomous special purpose bodies can create serious distortions in regional policies and programs. As indicated above, regional council has no effective input into the determination of their budgets nor does it perceive that it has any effective appeal mechanism against the levies of most of these bodies.

This creates serious difficulties; for instance, the region has a fairly good indication of provincial grant revenue for the upcoming year and it has some idea of the maximum extent to which property taxes can be increased. The sum of these two plus small amounts of miscellaneous revenue determines the funds at the region's disposal.

Before regional council decides how it will allocate its funds to its various projects and functions, it must hand over almost 55 percent of its discretionary revenue. As well, it has commitments to provincially mandated programs and the matching portion of provincial conditional grants. Only after these three areas have been covered can the region begin to allocate the remaining funds to areas over which there is no external influence. Clearly, this combination of circumstances puts definite limits on municipal autonomy.

REVENUE ISSUES

There are a number of revenue issues that are of some importance and concern in the Niagara region. These include: i) the assessment base and property taxation; ii) the use of development charges and user fees; and iii) financing of capital expenditures.

Property Tax Assessment Base

Since 1970, property assessment has been a provincial government responsibility (prior to 1970, it was a local government responsibility). Under the Assessment Act, it is intended that property will be assessed on the basis of its market value, where market value is defined as the price that would be struck in an arm's length transaction between a willing buyer and a willing seller.

While the legislation calls for market value assessment, most municipalities in the Region of Niagara are assessed on the basis of 1940 values. The exceptions are Niagara Falls (1980 values), Niagara-on-the-Lake (1984 values) and Wainfleet (1975 values). Similar variations exist across other municipalities within the province.

Failure to move toward a system of uniform assessment creates inequities in the treatment of taxpayers across municipalities. More specifically, within the Region of Niagara, a lack of a uniform assessment base is not only inequitable, but it can lead to serious distortions in the apportionment of the regional levy across the area municipalities.

Three kinds of inequities have emerged. First, inequities exist within each class of property.³³ Second, inequities have surfaced between classes of property; and third, inequities are noted across municipalities.

Inequities within property classes arise when all properties within a class are not assessed at the same ratio of market value. For example, there may be two similar homes each with a market value of \$150,000. One may be assessed at \$7,500 (or 5 percent of its market value) and the other at

³³ In Ontario, property is divided into the following ten classes: residential dwellings 1 and 2 units; residential dwellings 3 to 6 units; residential dwellings 7 units or more; commercial and professional; industrial and manufacturing; other rateable property; institutional; farm; pipelines; and recreational dwellings.

\$4,500 (or 3 percent of market value). This difference may be attributed to the location of each house; for example, homes located in the downtown of cities tend to be under-assessed relative to homes located in the suburbs. Further discrepancies are created because older homes tend to be under-assessed relative to newer homes and so forth. Regardless of why differences such as this arise, the assessment function must attempt to remove these inequities.

Inequities between classes of property within each municipality is illustrated by table 6.3. While this table says nothing about the inequities between properties within each property class, it indicates that, on average, residential dwellings (1 and 2 units) are under-assessed relative to commercial and professional properties and commercial and professional properties are underassessed relative to industrial and manufacturing properties. Second, residential properties (1 and 2 units) are relatively under-assessed (that is, below the average for the region) in St. Catharines, Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake, Pelham and West Lincoln.

Inequities across municipalities have developed historically, dating from the time when assessment was done locally rather than provincially. Table 6.3 indicates the wide variation in the extent to which the ratio of assessed to market values varies across the municipalities for each category of property. Since the entire regional finance system rests on the assessment base of each area municipality, the need for uniformity in assessment practices is essential to the fair and efficient functioning of that system for at least three reasons.

First, fairness and equity dictate that all properties must be taxed on the same base. If properties of equal value are taxed at different ratios of market value across the region, fairness is not achieved.

Second, the apportionment of regional costs (discussed in more detail below) is based on assessment. If there are inequities in the assessment base, then the sharing of regional costs among the area municipalities is inequitable.

Third, provincial grants such as the resource equalization grant and the general legislative grant for education are redistributive grants based on assessment. Again, if there are inequities in the assessment base, then the redistributive mechanism inherent in these grants will not work as intended.

TABLE 6.3

RATIO OF ASSESSMENT TO MARKET VALUE FOR SELECTED PROPERTY CATEGORIES
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES

1988

	Class 0	Class 3	Class 4
Niagara Falls	.04763	.07449	.13848
Port Colborne	.05684	.10066	.12484
St. Catharines	.04618	.06204	.10573
Thorold	.05118	.09290	.13132
Fort Erie	.05036	.07787	.12559
Grimsby	.04199	.05676	.10447
Welland	.05527	.09890	.15818
Lincoln	.04134	.07453	.09761
Niagara-on-the-Lake	.03027	.04642	.07304
Pelham	.04275	.05943	.11001
Wainfleet	.05045	.08777	.08606
West Lincoln	.04165	.06073	.12754
Region	.04698	.07163	.12400

Note: Class 0 is residential dwelling 1 and 2 units; Class 3 is commercial and professional; and Class 4 is industrial and manufacturing.

SOURCE: Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 19.

Equalization Factors. To compensate for differences in the ratio of assessed to market values across the area municipalities, an attempt is made to derive a value for "equalized assessment." Equalized assessment is obtained by applying an equalization factor to the rateable assessment in each municipality. This factor is designed to make up for differences in assessed to market value ratios across municipalities.

The equalization factor is determined in the following way. First, for each class of property the ratio of assessed to market value is calculated for a sample of properties (usually about 10 percent of total properties). This ratio is called the equalization factor for that class. Second, equalized assessment for each class of property is determined by dividing the total rateable assessment in that class by the equalization factor for that class (from step one). Third, the overall equalization factor for the area municipality is equal to the sum of the total rateable assessment in the municipality divided by the sum of equalized assessment for the municipality (calculated in step two).

There are potential problems, however, with these equalization factors. First, they are only as reliable as the estimates of market value on the sample of properties. Second, for many grant programs and apportionment purposes, an average of equalization factors is used rather than the factor that actually applies for any specific year or grant program. Finally, the equalization factors are often calculated somewhat differently for different types of grants and for the apportionment of the regional levy. The amount of time and effort that is required to determine these factors and to decide how to apply them leads one to question their underlying value.

In spite of potential difficulties with the equalization factors, they are presented in table 6.4 for the area municipalities in Niagara for 1988. The smaller the factor, the greater the difference between rateable and equalized assessment. Everywhere, assessed value is under 8 percent of market value. In fact, the ratio ranges from a high of 7.75 percent in Welland to a low of 3.50 percent in Niagara-on-the-Lake.

TABLE 6.4
MUNICIPAL EQUALIZATION FACTORS
AREA MUNICIPALITIES IN NIAGARA REGION
1988

Municipality	Percent
Niagara Falls	6.43
Port Colborne	7.42
St. Catharines	5.73
Thorold	7.45
Welland	7.75
Fort Erie	6.17
Grimsby	4.79
Lincoln	5.03
Niagara-on-the-Lake	3.50
Pelham	4.63
Wainfleet	5.58
West Lincoln	5.13

SOURCE: Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 18.

The Apportionment of Regional Costs. Regional government does not levy its own property taxes directly on taxpayers in the region. Rather, it levies its revenue requirements on the area municipalities. The area municipalities, in turn, collect these taxes on behalf of the region.

Regional costs are apportioned to each area municipality on the basis of each area municipality's share of the total equalized assessment across the region. This means that those area municipalities with higher assessment bases pay a larger share of the costs of regional government than do those with lower assessment bases.

Since different assessment bases are used in the area municipalities in Niagara, municipalities must be placed on a comparable basis before determining the appropriate contribution of each municipality to the regional levy. The procedure for apportioning regional costs in two tier municipalities consists of the following.

First, residential and farm taxable assessment is added to the residential and farm non-taxable assessment to arrive at an estimate of total residential and farm assessment.

Second, this total of residential and farm assessment is discounted by the upper tier discount factor (UTDF) which is published in the Ontario Gazette (the UTDF for Niagara was .4464 in 1988).

Third, total commercial and industrial assessment is the summation of commercial and industrial taxable assessment plus commercial and industrial non-taxable assessment. There is no discounting of commercial and industrial assessment.

Fourth, the three year average of equalization factors is then calculated (for the year 1988, the equalization factors for 1985 to 1987 are averaged).

Fifth, equalized assessment is calculated as the sum of the local discounted residential and farm assessment and commercial and industrial assessment all divided by the three year equalization factor and multiplied by 100.

Sixth, the share of regional costs borne by each area municipality is determined by taking that municipality's share of total equalized assessment in the region.

Table 6.5 reports the actual apportionment percentages for the Regional Municipality of Niagara in 1988. There are several aspects of the method of apportioning regional costs that merit consideration.

TABLE 6.5

APPORTIONMENT OF REGIONAL LEVY
REGIONAL MUNICIPALITY OF NIAGARA

1988

Municipality	Percent
Niagara Falls	22.435
Port Colborne	4.446
St. Catharines	31.478
Thorold	4.799
Fort Erie	6.214
Grimsby	4.569
Welland	10.369
Lincoln	3.946
Niagara-on-the-Lake	5.355
Pelham	2.862
Wainfleet	1.285
West Lincoln	2.242
Total	100.000

SOURCE: Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 20.

First, residential and farm property is discounted at 44.64 percent according to provincial regulations under the Unconditional Grants Act. This discount factor is the same for all area municipalities within the Region of Niagara but it differs from other regional municipalities in Ontario. It is not surprising that residential and farm properties are discounted relative to commercial and industrial properties in Ontario; indeed, the mill rate is legislated to be 15 percent lower for residential and farm properties. Logic, then, suggests a discount factor of .85, not .4464. The impact of discounting residential and farm assessment more than .85 is to favour municipalities that have a relatively greater proportion of residential and farm assessment (refer to table 5.14 for assessment information). Communities that are predominantly residential contribute less to regional costs than communities that are predominantly commercial and industrial.

Second, the necessity of using equalization factors to apportion regional costs is a direct consequence of the lack of uniformity in assessment practices in the Region of Niagara. These factors are only estimates of differentials in assessment practices and may not accurately reflect the true differential. With a uniform assessment system throughout the region, the need to calculate equalization factors would disappear and a regional mill rate could be levied.

Uniform Assessment. In an effort to address the problems arising from inequitable assessment practices, the province has presented four options, each of which is designed to allow property assessment practices to move closer to market value assessment. Each of these is colloquially referred to by the specific section of the Assessment Act that governs it.

Under a local section 63, an area municipality can ask the province to undertake a re-assessment of properties within each of the ten classes (listed above) for that local municipality. This would mean, for example, that all properties in the class of residential, 1 and 2 units, would be assessed at the same ratio of market value throughout the local municipality. This would also apply to each of the other classes of property.

The result of the application of a local section 63 is to remove inequities within classes of property but not inequities between classes of property or across municipalities. A local section 63 re-assessment would not change the distribution of property taxes collected from each category of property. For example, if the class of residential, 1 and 2 units, contributed 30 percent before a

local section 63 re-assessment, this class would contribute the same percentage after the re-assessment. The only redistribution that would take place would be within specific classes of property.

A region-wide section 63 would re-assess properties within classes and make the assessments a uniform percentage of market value throughout the entire region. In other words, inequities within classes and across municipalities (within the region though not the province) would be removed. Inequities between classes would still remain.

Under a local section 70 of the Assessment Act, market value assessment would be introduced in an area municipality for all classes of property. In other words, all properties within an area municipality, regardless of class, would be assessed at the same percentage of market value. This would eliminate inequities across and within classes but retain the inequities across area municipalities within the region.

Introduction of a region-wide section 70 would eliminate all inequities across municipalities within the region. Under this policy, all properties, regardless of municipality or class of property, would be assessed at the same percentage of market value.

While provincial legislation exists allowing municipalities to introduce market value assessment, the history of leaving decisions of such wide-ranging magnitude to individual municipalities for action and implementation has not met with much success. Clearly, this is a case where the province should intervene and immediately implement market value assessment across the entire province. Ontario's current system is the most confusing, outdated and mixed up provincial property assessment system in Canada. All other provincial systems in the country have moved toward more uniform assessment practices and from all accounts, they appear to be operating in an efficient and effective manner. It is high time, then, that Ontario stepped out of the past and enacted legislation for market value assessment.

Recommendation 6.1

All properties, regardless of classification and location, should be assessed at the same percentage of market value. This assessment system should be implemented as soon as possible.

Recommendation 6.2

Given that region-wide market value assessment might create some noticeable shifts in property tax burdens within and across property classifications and within and across area municipalities, this Commission recommends that these be phased in over a five year period.

Recommendation 6.3

After region-wide market value assessment is fully implemented, it should be updated every five years.

Development Charges

Development charges (sometimes referred to as lot levies) are levied on new development to recover the growth-related capital costs which the municipality expects to incur in the provision of facilities that will service the new development. If new property owners are not charged for the facilities they require, existing taxpayers will be forced to share in the cost of these services even though they receive no direct benefits.

In all regions in Ontario, except Metro Toronto and Niagara, development charges are levied by both the region and area municipalities. In Niagara, at the time of writing this Report, only the area municipalities applied development charges. However, the regional government is considering the possibility of implementing development charges for residential development, but not for commercial or industrial development.

All of the area municipalities in Niagara, except Wainfleet, levy a development charge. For single residential dwellings, the charge ranges from \$178.50 to \$2,258 with the average being \$1,227.³⁴ Of the eleven area municipalities with development charges on residential development, only Niagara Falls imposes a levy on commercial and industrial development as well. Only three of these municipalities levy a charge to cover "soft costs" (defined as everything other than charges for water, sewers and roads) as well as "hard costs."

Considerable opposition has surfaced in almost every

³⁴ Regional Municipality of Niagara, Finance Department, "Draft Report on the Feasibility of a Development Charge Policy for the Regional Municipality of Niagara," Appendix V.

instance where development charges have been recommended. The criticism has come from citizens, local politicians, the press, and developers. Generally, their arguments are that charges such as these are passed on to home-buyers in the form of higher prices. Whether this is fully passed on to the buyer will depend on various factors including the elasticity of demand for newly constructed residential dwellings. While increasing the price of housing is not desirable, it might well be a better option than the alternatives which are available.

At the moment, the alternatives involve payment for new development costs either from general revenues or from borrowing. If the region uses the former, then all taxpayers are funding the costs of new development.

If the region borrows, then future generations of taxpayers will be footing the cost of new development. It would seem to be equitable that the present purchaser of a home should pay all the costs associated with bringing that home to market rather than expecting future generations to subsidize present home purchasers.

It is worth noting that the Region of Niagara is the only regional government to witness an increase in real long term debt per household from 1977 to 1986. Undoubtedly, part of the explanation for this comes from the region's use of long term borrowing to fund the cost of hard services for new development. All other regions, except one, have used development charges and been able to avoid relying on borrowing to the same extent as Niagara.

Recommendation 6.4

This Commission strongly supports the implementation of development charges for all new residential development. These charges should cover all costs directly associated with this development.

If the concept of imposing a development charge is accepted, then two main issues involved in setting the appropriate level of the charge remain--first, determining the services to be included in the charge; and second, establishing the level of the charge.

All municipalities with development charges include the costs of hard services and fewer include soft services. To the extent that new development creates additional soft service costs, one can argue that these should be captured in the charge levied. In Niagara, for example, the region has claimed that future growth in the region will not

significantly increase the demand for soft services³⁵ hence, the cost of soft services has not been included in the recommended regional development charge.

The correct price covers the additional costs generated by the new development; in other words, the development charge should cover the cost of all additional services directly accruing to this property. If the capacity of the existing infrastructure had been built (in the past) to handle development currently coming on stream, one can argue quite legitimately that the newly imposed development charge ought to cover the new development and whatever portion of earlier costs were directly incurred to handle this new development. This is the pricing policy recommended in the region's Draft Report on Development Charges and one that is supported by this Review Commission.

Furthermore, if additional costs of new development vary with the type of housing unit (residential single unit dwellings, apartments, condominiums and row housing), then, the charge should vary with the type of residential dwelling.

While a number of municipalities impose development charges on commercial and industrial property, the Draft Report by the region recommends against this at this time. In considering this issue, there are two sides that should be evaluated.

On the one hand, uniform treatment of residential, commercial, and industrial property suggests that development charges should be imposed on all properties at a level that would cover the additional cost of services going to the new development.

On the other hand, the current property tax treatment of non-residential properties discriminates against these properties in comparison to the property tax treatment of residential properties.

The favourable treatment of residential property was originally justified on the grounds that commercial and industrial properties could write off property taxes for income tax purposes and thus shift some of the burden onto other levels of government. This argument could be extended to rented residential property as well. Single family homeowners, however, have to bear the burden of property taxes themselves.

³⁵ Ibid., p. 9.

To compensate for this difference in income tax treatment and the inability to shift the burden in its entirety, the lower mill rate was assigned to residential properties.

Finally, owner-occupiers receive net imputed income from home ownership, income on which they are not taxed. In this case, home-owners also receive a benefit under the income tax system; that is, a benefit in the sense that they are not required to include this net imputed income in their taxable income.

If one views the property tax on benefit grounds, one could also argue for lower taxes on non-residential than residential properties because the former use fewer services. It has been suggested, for example, that commercial and industrial properties use approximately 60 percent of the services used by residential property.³⁶

The impact of property based tax and development charges on the non-residential sector should not be treated lightly. These are costs that must be covered by the firm's revenues. To the extent that the region is anxious to attract new commercial and industrial development, it should not impose charges that are unrelated to the cost of municipal services used by these properties. If, as it appears, the existing yearly property and business tax on non-residential property more than covers the cost of annual services going to this property, one can argue that development charges should not be imposed on new commercial and industrial development.

Recommendation 6.5

This Commission recommends that development charges not be imposed on new commercial and industrial development.

User Fees

A user fee is an amount of money charged per unit of good or service provided by government and collected from the user. The primary rationale for pricing public services is to generate an efficient level of output. By charging directly for services, consumers are aware of the costs and can determine their demand accordingly. In this way, price acts as a signal of what people want and provides governments with an indication of the appropriate amount of resources to

³⁶ F. Clayton, "An Assessment of Proposals Affecting Property Tax Burdens," Special Conference Report (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1968).

allocate to the service. In addition, pricing gives consumers an indication of the resources being committed to this service and serves to curb demand.

While charging for each unit of service consumed will create a more efficient level of output than if this service were provided without a price being attached to it, critics have suggested that such charges are unfair because they absorb proportionately more of a low income earner's income than of a high income earner's income (that is, they are regressive). Concerns such as this are important, but they should be addressed through the provision of cash grants or subsidies to specific users who, for lack of income, are deemed to be worthy of assistance. Examples include transit passes for senior citizens or subsidies to certain individuals for day care services, and subsidized rents for low income housing, etc.

The alternative to charging for local services is to fund them from general municipal funds. This form of subsidy gives the greatest benefit to households using the greatest amount of the service, regardless of income.

Clearly, there are many municipal services for which one could not assign a fee per unit (use of streets and roads, sidewalks, street lighting, etc.). User fees, however, could be assigned for various services including water, sewers, waste disposal and some social services.

Given the apparent harmful political repercussions from raising property taxes, greater dependence should be placed on the use of user fees as an alternative means of funding municipal services.

Recommendation 6.6

This Commission recommends that the region utilize user fees, wherever possible, in funding the delivery of municipal services.

Financing of Capital Expenditures

While primary responsibility for municipal infrastructure rests with local and regional governments, there may be a role for federal and provincial governments where some of the benefits spillover into adjacent municipalities (fewer environmental damages for everyone, for example) or where there is an inadequate revenue base to finance minimum standards within the municipality. However, when the provincial or federal government gets involved in funding, local autonomy in terms of setting priorities or making decisions tends to be reduced. For example, federal funding

in the past tended to favour new facilities over the maintenance of existing facilities.³⁷ The decision about maintenance versus construction is best left to municipal governments.

While the Region of Niagara is attempting to move to a "pay-as-you-go" method of financing (by 1991) for sewer and water capital expenditures, there are alternatives that could be used. These include: lot levies for additional hard services associated with new development (see Recommendation 6.4); funding from accumulated reserves; and funding from borrowing.

Most policy analysts would argue that the benefit principle ought to be used in determining the appropriate vehicle for funding capital projects. For example, when the benefits of a particular facility are enjoyed over an extended period, it is prudent and economically efficient to spread the costs over the same period. This principle suggests that the municipality borrow the funds with repayment scheduled over the lifetime of the asset. In this way, taxpayers pay for the services they get. Debt financing can be justified for projects such as water and sewage treatment plants, major road construction, and major structural repair to bridges.

Most municipalities have been hesitant to go heavily into debt financing, partially because of their memories of the high interest rates in the mid-seventies and the impact this had on local budgets.

Table 6.6 provides the reader with an indication of the extent to which net long term interest costs per household, in constant dollars, changed over the decade from 1977 to 1986 in selected regions in Ontario. In real terms, per household interest costs decreased in every region (both for the region and area municipalities) except Niagara where the region's portion increased by 2.0 percent per year. Undoubtedly, the lack of a regional development charge to cover the costs of hard services on new development, over this period, contributed to more borrowing than would have existed in the presence of development charges. In the other regions, where development charges are used, one notes a decline in net interest costs (on long term debt) per household from 1977 to 1986.

³⁷ D. Amborski and N. E. Slack, "Financing Urban Infrastructure Renewal--Federal, Provincial, Municipal Cooperation: Past, Present, and Future," Proceedings of the First Canadian Conference on Urban Infrastructure (Ottawa: Federation of Canadian Municipalities, 1987).

TABLE 6.6
NET INTEREST CHARGES ON LONG TERM DEBT
SELECTED REGIONAL MUNICIPALITIES

1977-1986

Municipality	Constant Dollar Level Per Household 1986	Change per Household - 1977-1986	
		Constant \$	Annual Percentage
Niagara:			
Region	101	17	2.0
Area Municipalities	66	-17	-2.5
Total	167	0	0.0
Hamilton-Wentworth:			
Region	78	-72	-7.0
Area Municipalities	62	-20	-3.0
Total	140	-92	-5.5
Ottawa-Carleton:			
Region	121	-41	-3.2
Area Municipalities	86	-57	-5.5
Total	207	-98	-4.2
Sudbury:			
Region	154	-50	-3.1
Area Municipalities	34	-40	-8.3
Total	188	-90	-4.2
Metro Toronto:			
Region	104	-88	-6.6
Area Municipalities	69	-21	-2.9
Total	173	-109	-5.2
Waterloo:			
Region	24	-21	-6.7
Area Municipalities	36	-60	-10.3
Total	60	-81	-9.0

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from tables 1, 25, 30, and 41B.

Table 6.7 notes the change (constant dollar and annual percentage) in interest costs per household on long term debt for each of the area municipalities within the Region of Niagara from 1977 to 1986. Eight area municipalities experienced a decline with the largest decrease occurring in Thorold (7.6 percent annually) and the smallest in Grimsby (2.2 percent yearly). The remaining four municipalities recorded increases ranging from a low of 0.8 percent per year in Wainfleet to a high of 6.5 percent per year in Lincoln.

Failure to use development charges for new development and borrowing for long term projects of a more general nature places a burden on the two remaining municipal alternatives--reserves and property taxes.

Reserves represent an accumulation of municipal revenues from previous years that have been set aside for funding capital projects in the future. Where this funding vehicle is used, present taxpayers are financing projects benefitting future generations. On the simple benefit principle, then, there is virtually no justification for using reserve funds to finance long term capital projects. On the other hand, for capital expenditures that have a short life duration (such as police cars and municipal vehicles, etc.) and must be replaced on an on going basis, a case can be made for using reserve funds.

Reliance on "pay-as-you-go" means that long term capital items are competing for property tax dollars along with current expenditures, such as social services and education. In essence, current residents of the region are funding projects benefitting future generations. This Commission questions the region's policy of attempting to fund from current tax dollars by 1991 all sewer and water projects, because of their long life expectancy.

Recommendation 6.7

Funding of capital projects from reserves or on the basis of "pay-as-you-go" should be confined to those capital projects with a short life expectancy and that must be replaced on an on-going basis. Long term borrowing (debentures) should be used to fund long term capital projects.

TABLE 6.7
NET INTEREST CHARGES ON LONG TERM DEBT
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES

1977-1986

Municipality	Constant Dollar Level per Household 1986	Change per Household - 1977-1986	
		Constant \$	Annual Percentage
Niagara Falls	62	-47	-6.1
Port Colborne	113	-44	-3.6
St. Catharines	68	14	2.6
Welland	86	-67	-6.2
Thorold	28	-29	-7.6
Fort Erie	33	-12	-3.4
Grimsby	66	-15	-2.2
Lincoln	80	35	6.5
Niagara-on-the-Lake	87	25	3.8
Pelham	57	-38	-5.6
Wainfleet	69	4	0.8
West Lincoln	21	- 9	-4.0
Average of Area Municipalities	66	-17	-2.5
Region	101	17	2.0
Total	167	0	0.0

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), calculated from tables 1, 25, and 30.

CHAPTER 7

COUNCIL AND THE CHAIRPERSON

Two of the most contentious questions about the organization of regional government in Niagara have been the allocation of council seats among municipalities and the method of selection of the Regional Chairperson. This chapter deals with each of these issues and discusses changes in the council committee system.

THE DISTRIBUTION OF COUNCIL SEATS

The basic problem in allocating seats on the Niagara regional council is that there is a wide variance in the population of the largest and smallest area municipalities. This makes strict adherence to the principle of representation by population very difficult for two reasons.

First, the background study prepared for this Commission by Koscak and Siegel³⁰ indicated that if one council seat were allocated to the smallest municipality and seats were allocated to other municipalities proportionately, regional council would contain sixty-two members instead of the current twenty-nine. This Commission feels that a council of this size would be too large.

Second, a council in which seats were allocated on a strict representation by population basis would give the smaller municipalities very little voice proportionately. One-third of Niagara's population lives in its largest city and over one-half of the region's population lives in its two largest cities. A strict system of proportional representation would allow these two cities to totally dominate the system.

In any grouping of governments where there is a wide variance in population, the less-populated areas are generally given proportionately more representation than strict adherence to representation by population would dictate. In the federal government this is done by over-representing the less-populous provinces in both houses of Parliament. In the Ontario legislature, northern Ontario is allocated more seats than strict adherence to representation by population would dictate. This is done both to take into

³⁰Brian Koscak and David Siegel, Accountability and Representation (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

account the large areas which members must cover and to ensure that the concerns of the less-populous areas are given a strong voice in the legislature.

This Commission believes that the principle applied in the federal and provincial governments should also apply in a regional government which exhibits similar characteristics. In other words, residents of the Niagara region must accept the idea that less populated jurisdictions will always be over-represented and more heavily populated ones will always be under-represented on a strict representation by population basis.

The first response to this suggestion, particularly from those living in the largest cities, could well be anger about the lack of fairness or equity in such an arrangement. Concepts such as fairness and equity are more difficult to define and apply than they seem at first. For example, some people have told this Commission that it is equitable to treat all municipalities the same and therefore each municipality should have the same number of seats regardless of population. These people could point to the United States Senate as a model which has operated on this principle for almost 200 years.

This Commission feels that equity is best seen, not as a rigid mathematical principle, but rather as a principle which requires the balancing of various interests to ensure that all those who will be affected by a decision have some voice in making that decision. Equity must ensure that the rights of both majorities and minorities are protected.

When equity is seen in this way, the allocation of seats on an equitable basis is no longer a rigorous scientific exercise grounded in objective mathematical principles. Instead, it becomes a more subjective exercise of trying to balance acceptable levels of over and under-representation. All recommendations of this Commission with regard to representation must be viewed with this in mind.

The background study prepared for this Commission argues that four criteria should be employed in deciding how to allocate representatives.³⁰ One criterion was appropriate representation in the mathematical sense, but they also suggested three other criteria which must be considered in allocating council seats.

Protection of minority interests require that the system have some way of ensuring that a small number of

³⁰ Ibid.

municipalities containing a majority of the population cannot enforce its wishes to the detriment of the minority. In other words, rather than applying a strict representation by population principle, this criterion suggests that it is important to over-represent the smaller municipality to ensure that their interests are considered.

The size of council is also important. This Commission's recommendation must not generate a council which is either so large that effective debate is impossible or so small that there are not enough councillors to handle the workload of council committees, and other agencies, boards, and commissions.

Ease of understanding is also an important consideration. The system produced cannot be so complex that the average citizen, who has only a limited amount of time to devote to understanding local government, cannot understand it.

The fact that some of these criteria are in conflict with one another leads to an important conclusion: there is no ideal system. A number of potential systems were assessed in the background study and found to be very good as measured against certain criteria, but deficient in others. No system satisfies all the criteria. In the absence of any ideal system, this Commission has chosen to work for incremental improvements.

To accomplish this, this Commission has rejected the radical changes discussed in its background study and instead focussed on dealing with the specific problems identified by people who spoke to this Commission.

The Pelham Problem

When the Regional Municipality of Niagara was created in 1969, there was significant jockeying for seats. The initial proposal allocated one seat to Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake, Pelham, Thorold, Wainfleet, and West Lincoln. After considerable discussion, a second seat was given to the municipalities in the 10,000-20,000 range--Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake, and Thorold. At this time, the population of Pelham was just below the cut-off point at 9,855.

Over time, the population of Pelham has grown more rapidly than the population in other areas. In 1988, the population of Pelham was 12,430. This surpassed the population of Niagara-on-the-Lake (12,050). Now that Pelham is well beyond the 10,000 threshold and has a larger population than one of the municipalities which has two council seats, there is no longer any justification for Pelham having only one seat.

Recommendation 7.1

The Town of Pelham should be represented on regional council by two members--the mayor and one directly elected councillor.

Wainfleet-West Lincoln

This leaves two municipalities with only one member representing them on regional council--Wainfleet and West Lincoln. It has been argued persuasively that it is difficult for one person to be mayor of a municipality, represent it on regional council, and carry the full workload of two council with its attendant committee and other work.

Recognizing this, this Commission considered ensuring that all municipalities have at least two representatives on regional council. This was the basis of the 20/20 formula proposed in the background study. The problem with this solution is that it creates a fairly large council and produces a significant under-representation of the larger municipalities.

In the final analysis, the populations of Wainfleet (5,809) and West Lincoln (9,933) separately, are simply too small to justify a second council seat. However, their combined population of 15,742 make these two municipalities larger than some of the municipalities with two representatives. This Commission believes that this population figure and the contiguity of these two municipalities make a solution to this dilemma possible.

Recommendation 7.2

For representation purposes, a new constituency should be created composed of the townships of Wainfleet and West Lincoln. This new constituency should directly elect one member to serve on regional council. This is in addition to the two mayors who should continue to serve on regional council.

This arrangement has a number of advantages over the status quo. It provides every municipality in the region with at least two representatives. In Wainfleet and West Lincoln, it relieves some of the pressure on the mayors by allowing them to share their workloads with the additional representative.

Some concern might be expressed that because West Lincoln is larger than Wainfleet, it will have an advantage in

electing a representative. The population of the two townships are not so vastly different that a good candidate from Wainfleet would not have a chance of being elected. This Commission has been told that in the past, these two townships shared a seat on the school board and a person from Wainfleet was sometimes elected to fill that position.

This recommendation might not satisfy all the desires of these two municipalities. However, it does improve their level of representation on council considerably. It is hoped that this arrangement, while not ideal, will prove satisfactory until population changes make some other arrangement possible.

Niagara Falls and St. Catharines: Restoring the Balance

The history of the allocation of council seats in Niagara is set out in table 7.1. It shows the initial population and allocation of seats, the situation immediately before and after the only change which has been made in the representation system (the addition of one seat for St. Catharines in 1978), and the system for the most recent election. The column headed "Over/Under-Representation" is the difference between the percentage of seats allocated to a municipality and the percentage of the region's population within that municipality.

Table 7.2 compares the existing system with the system incorporating this Commission's recommendation to this point. This table illustrates two important considerations. First, the overall level of over/under-representation is significantly increased by these recommendations.

Second, this comes about mainly because Niagara Falls and St. Catharines, which were already under-represented, were both made worse off by the addition of two new seats to the council. Niagara Falls does not suffer from the same absolute level of under-representation as does St. Catharines, but, unlike other municipalities, its level of under-representation has steadily increased since the creation of regional government in 1970.

It was mentioned earlier that this Commission would not approach the allocation of seats as a rigid mathematical exercise. This is an area in which a decision-maker must simply rely on the general feel for the situation and strive to make the best judgment based on all arguments surrounding the issue. This Commission feels that it is unfair for Niagara Falls and St. Catharines to be made so much worse off by the addition of the seats for Pelham, Wainfleet, and West Lincoln.

TABLE 7.1
HISTORY OF CHANGES IN REPRESENTATION IN NIAGARA

Municipality	1970			1976		
	Councillors	Population	Over/Under Representation	Councillors	Population	Over/Under Representation
Fort Erie	2	22,531	0.5	2	23,288	0.7
Grimsby	2	15,200	2.6	2	15,257	2.9
Lincoln	2	13,661	3.1	2	14,493	3.1
Niagara Falls	4	64,131	-4.7	4	69,017	-4.8
Niagara-on-the-Lake	2	12,460	3.5	2	12,207	3.8
Pelham	1	9,855	0.7	1	10,096	0.8
Port Colborne	2	21,261	0.8	2	20,206	1.6
St. Catharines	6	104,969	-9.7	6	122,773	-12.5
Thorold	2	15,318	2.6	2	14,871	3.0
Mainfleet	1	5,343	2.0	1	5,964	1.9
Welland	3	44,680	-2.5	3	44,747	-1.6
West Lincoln	1	8,233	1.1	1	9,469	1.0
TOTAL	28	337,642	33.8	28	362,308	37.7

Municipality	1978			1988		
	Councillors	Population	Over/Under Representation	Councillors	Population(a)	Over/Under Representation
Fort Erie	2	23,808	0.4	2	23,486	0.5
Grimsby	2	15,265	2.7	2	16,996	2.2
Lincoln	2	14,458	3.0	2	14,335	3.0
Niagara Falls	4	70,554	-5.4	4	70,540	-5.5
Niagara-on-the-Lake	2	12,238	3.6	2	12,050	3.6
Pelham	1	16,808	0.5	1	12,430	0.0
Port Colborne	2	19,784	1.5	2	17,893	2.0
St. Catharines	7	124,304	-9.7	7	120,567	-8.9
Thorold	2	15,150	2.8	2	16,589	2.4
Mainfleet	1	6,027	1.8	1	5,809	1.9
Welland	3	45,261	-2.0	3	44,569	-1.9
West Lincoln	1	9,660	0.8	1	9,933	0.7
TOTAL	29	367,317	34.2	29	365,197	32.5

The level of over/under-representation is determined by calculating the percentage of councillors allocated to an area municipality and subtracting from that the percentage of the Region's total population which lives in that municipality.

a - Figure for St. Catharines does not include students living in university residences because this figure was not available at time of publication.

TABLE 7.2
COMPARISON OF EXISTING SYSTEM WITH SYSTEM INCLUDING RECOMMENDATIONS 7.1 AND 7.2

Municipality	Existing System			Recommendations 7.1 and 7.2		
	Councillors	Population	Over/Under Representation	Councillors	Population	Over/Under Representation
Fort Erie	2	23,486	0.5	2	23,486	0.0
Griesby	2	16,996	2.2	2	16,996	1.8
Lincoln	2	14,335	3.0	2	14,335	2.5
Niagara Falls	4	70,540	-5.5	4	70,540	-6.4
Niagara-on-the-Lake	2	12,050	3.6	2	12,050	3.2
Pelham	1	12,430	0.0	2	12,430	3.0
Port Colborne	2	17,893	2.0	2	17,893	1.6
St. Catharines	7	120,567	-8.9	7	120,567	-10.4
Thorold	2	16,589	2.4	2	16,589	1.9
Mainfleet	1	5,809	1.9	1.5	5,809	3.2
Melland	3	44,569	-1.9	3	44,569	-2.5
West Lincoln	1	9,933	0.7	1.5	9,933	2.1
TOTAL	29	365,197	32.5	31	365,197	38.7

Recommendation 7.3

One additional seat should be given to both Niagara Falls and St. Catharines.

The argument for giving both cities an additional representative is strengthened by measuring the level of representation in another fashion. Table 7.3 sets out the population per councillor under the existing arrangement incorporating this Commission's recommendations. If this Commission's recommendations are accepted, the three largest cities in the region will cluster around the level of 15,000 residents per councillor. Niagara Falls has the lowest level of population per councillor, but maintaining its representation at the existing level would increase its population per councillor to almost 18,000. This would push it farther out of line than under this proposal.

This Commission recognizes that the situation of Welland, as measured by the level of over/under-representation, has also been made worse by these changes. However, this Commission has not recommended an additional seat for it at this time. Welland's level of under-representation is still considerably below those of both Niagara Falls and St. Catharines. Unlike Niagara Falls, its level of under-representation has not worsened steadily since the creation of regional government. And, finally, the population per councillor calculation suggests that it is in the middle of the three large cities. It is quite possible that future growth will necessitate the addition of a seat, but the numbers do not warrant it at this time.

Assessing the Recommendations

Earlier in this chapter, it was argued that recommendations for changes in the electoral system should be made with four considerations in mind:

- appropriate representation
- protection of minority interests
- appropriate size of council
- ease of understanding.

This section reviews the system recommended to see how well it meets these criteria.

Table 7.3 indicates that the cumulative level of over/under-representation under the recommended system is very similar to that found in the existing system. For reasons discussed earlier, this Commission has not attempted to attain strict representation by population. This

TABLE 7.3
COMPARISON OF EXISTING SYSTEM WITH RECOMMENDED SYSTEM

Municipality	Existing System			Commission's Recommendation		
	Councillors	Population	Over/Under Representation	Councillors	Population	Over/Under Representation
Port Erie	2	23,486	0.5	2	23,486	-0.4
Griesby	2	16,996	2.2	2	16,996	1.4
Lincoln	2	14,335	3.0	2	14,335	2.1
Niagara Falls	4	70,540	-5.5	5	70,540	-4.2
Niagara-on-the-Lake	2	12,050	3.6	2	12,050	2.8
Port Hope	1	12,430	0.0	2	12,430	2.7
Port Colborne	2	17,893	2.0	2	17,893	1.2
St. Catharines	7	120,567	-8.9	8	120,567	-8.8
Thorold	2	16,589	2.4	2	16,589	1.5
Wainfleet	1	5,809	1.9	1.5	5,809	3.0
Welland	3	44,569	-1.9	3	44,569	-3.1
West Lincoln	1	9,933	0.7	1.5	9,933	1.8
TOTAL	29	365,197	32.5	33	365,197	32.8
						11,067

Commission feels that its recommendations produce a level of over/under-representation similar to the level in the existing system. Hence, it is deemed to be acceptable.

This Commission feels that its recommendations protect minority interests better than the existing arrangement because these recommendations allocate more seats to the smaller municipalities. Under both systems the largest four municipalities have a majority of councillors, but this Commission's recommendations will provide for better representation on committees by the smaller municipalities.

This Commission's recommendations call for a council of thirty-three members compared to the current thirty. It is unlikely that an increase of this limited magnitude will have any impact on the ease of debate in Council. An increase of three councillors will increase regional taxes by nine cents for each resident of the region.⁴⁰ The increase in the number of councillors is not excessive and is justified given the improvement it provides in other criteria.

This system is relatively easy to understand because it represents only an incremental change in the status quo.

Thus, on all four criteria, the recommended electoral system is either as good as or better than the existing arrangement. This is a strong argument for the acceptance of this Commission's recommendations.

A Ward System for St. Catharines

St. Catharines poses a particular dilemma in that it elects a large number of regional councillors and it has a very large population. In federal and provincial elections the city is divided into two constituencies.

The size of the city poses a number of problems. The large number of councillors to be elected can create a very long ballot. With seven councillors to be elected, it is not unlikely that the list of candidates could run to twelve or fifteen. Combine this with complications of candidates with similar names and the large number of other elective offices in municipal elections, and it all adds up to a very confusing situation for the average citizen who has only a limited amount of time to devote to following municipal politics.

People seeking election for regional council face a

⁴⁰ Ibid., pp. 38-39.

daunting task. The time and money involved in campaigning in a city of more than 120,000 people make it very difficult for a new, unknown contender to compete evenly with well-established incumbents.

The argument has been made that this problem could be overcome by dividing the city into wards. It was pointed out in one of the public meetings that the fact that there are six municipal wards and six regional councillors to be elected was a fortunate coincidence. Unfortunately, recommendation 7.3 destroys that arrangement.

In principle, this Commission is strongly in favour of a ward system for St. Catharines. However, this Commission encountered practical difficulties in attempting to establish appropriate boundaries for such a system. To make the system understandable, regional ward boundaries should either follow the boundaries of the municipal wards or some clear and obvious natural boundary. In spite of several attempts, no method of combining existing wards or using obvious landmarks such as the Queen Elizabeth Way produced a workable ward system.

Because of this practical problem, this Commission does not recommend the adoption of a ward system in St. Catharines. However, if recommendation 7.3 is not accepted and St. Catharines continues to have six directly-elected councillors, this Commission would recommend that they be selected on the basis of a ward system with one regional councillor chosen from each municipal ward.

This Commission also suggests that when future changes are made to ward boundaries in St. Catharines, some consideration should be given to establishing a system which could be used to elect both regional councillors and municipal aldermen.

Ward Systems in Other Municipalities

Some consideration was given to ward systems in the other cities. For example, under this Commission's recommendations, Niagara Falls with a population of over 70,000 would elect four councillors. This would seem to dictate an argument in favour of a ward system, but there are two reasons why this Commission did not recommend a ward system in Niagara Falls.

First, the nature of the municipal system in Niagara Falls is such that it is impossible to establish regional wards coinciding with the municipal ward boundaries. The second and possibly stronger reason why this Commission does not recommend a ward system for Niagara Falls is simply that

there was no apparent demand for it.

This Commission does not see any inconsistency or other problem in having a ward system in the largest municipality in the region which elects a large number of members and not having a similar system in other municipalities.

THE REGIONAL CHAIRPERSON

One of the most contentious areas which this Commission has addressed has been issues surrounding the office of the regional chairperson. This section will deal with a number of those issues.

The Appropriateness of the Title "Chairman"

It has become common to adopt names for jobs which do not denote gender. The purpose of using these non-gender oriented names is to indicate that a person of either gender is equally likely to hold the position. Thus, stewardesses have become flight attendants and firemen have become fire fighters. While this is only a symbolic change, it is a very important element of symbolism.

Both Regional Chairmen in Niagara have been male, but the first Regional Chairman of the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth was a woman and there will certainly be more women in these positions in the future. In 1989 it would seem long overdue to introduce a change in nomenclature which has been in use in other fields since the 1970s.

Recommendation 7.4

The title Regional Chairman should be changed to Regional Chairperson.

The Selection of the Regional Chairperson

Currently, the Chairperson is selected by a vote of Council at its first meeting after a municipal election. Council can select anyone as Chairperson. He or she does not have to be a member of Council or even a resident of Niagara.

Many citizens have argued strongly that democracy and accountability require that someone holding such an important position should be chosen by direct election of the general population. Clearly, there are strong arguments to be made for this view.

However, this Commission heard a number of strong

arguments against direct election, as well. Many people pointed to the large population and size of the Niagara region as an impediment to running an effective campaign. The Niagara area is composed of five federal and six provincial constituencies. The cost in both time and dollars of seeking election over such a large area would be significant.

The first direct election of a Regional Chairperson has just occurred in Hamilton-Wentworth. Official expenditure reports have not yet been filed for that election, but the Hamilton Spectator has estimated that the winning candidate in that race spent between \$50,000 and \$60,000.⁴¹ An article in The Globe and Mail estimated levels of expenditure of the candidates from \$25,000 to \$75,000. The same article pointed out that "In spite of Hamilton's large working-class population, there is no left-leaning or labor (sic) candidate."⁴²

An additional problem with direct election is that it almost certainly would favour candidates from the larger municipalities. These people would already be known to a large constituency through the ordinary reporting of activities of council and involvement in local activities. To improve their name recognition in other areas, they would have to buy advertising in the small circulation weekly newspapers. Alternatively they could just ignore the rural areas and concentrate on maximizing their votes in the larger cities. Conversely, candidates from smaller areas would have to buy advertising in the big city dailies. Regardless of how the situation is examined, candidates from smaller municipalities would be at a significant disadvantage.

While everyone would like to believe that an open democratic system of election produces the best result, the victory can sometimes go to the slickest or richest, particularly in a time of mass marketing and media hype.

The existing system of selection of the Regional Chairperson by regional councillors has much to offer. In this system, the Chairperson is selected by councillors, most of whom have worked with the Chairperson for several years. Councillors have had an opportunity to assess the candidate's ability to work with others, to accomplish goals, and to take a leadership role. Members of the general public, in all likelihood, would have considerable difficulty judging a

⁴¹"New Chairman Tackles Province," November 15, 1988.

⁴²"Hamilton-Wentworth Race for Chairman a Matter of Distance," November 3, 1988.

candidate's skills because of a lack of opportunity to observe candidates in their day-to-day work.

This Commission has considered this issue very carefully. It is aware that many people feel strongly that direct election of the Regional Chairperson is the ideal system. For the reasons stated above, however, this Commission cannot support the concept of direct election in Niagara.

Recommendation 7.5

The Regional Chairperson should be selected by a vote of regional councillors at the first meeting after each municipal election.

A number of people have drawn the Hamilton-Wentworth experience with direct election of the Chairperson to the attention of this Commission. It is obviously too early to assess the success of that system, but if it is ultimately judged a success, it is important to remember that what works in one region might not work as well in other regions.

Hamilton-Wentworth and Niagara differ in some very significant ways. Hamilton-Wentworth is a region which is clearly centred around one city. It has its own daily newspaper, its own television station, several radio stations, and one common shopping and business venue.

Conversely, Niagara does not have a community-based, full-service television station. No daily newspaper published within the region is widely available throughout the region. Ironically, the only newspapers available throughout the region are published in Buffalo, Hamilton, and Toronto. There is no common business or cultural focus.

In sum, the Hamilton area is a relatively unified area with regard to media. Since Niagara is fragmented with regard to media coverage, regional politicians are not widely known throughout the region. This, in turn, severely handicaps a candidate for Chairperson when running a region-wide campaign.

Method of Voting

All voting in municipal councils in Ontario is done on an open basis. This principle is so significant that the Municipal Act prohibits any council action by secret ballot. This is an important principle because electors must know how their representative has voted on particular issues in order to make an intelligent decision about re-electing the person.

However, there are times when important principles must be set aside. There are at least three reasons why the principle of open balloting should be set aside in the selection of the Chairperson.

First, open voting for the Chairperson could lead to actual or alleged vote-buying or vote-swapping. Obviously, this would not be vote-buying for cash, but candidates for office could "buy" votes by making behind-the-scenes deals and promises. A secret ballot would make it impossible to determine how any councillor voted and eliminate the ability to enforce deals.

Second, it is very important that all members of council are able to work cooperatively and harmoniously during their three year term. If serious splits in council arise at the first meeting, cooperation may be more difficult to achieve.

Third, it is virtually impossible to prevent councillors from engaging in some form of behind-the-scenes or off-the-record "arrangement" that could pre-determine the final result. For example, after the 1985 and 1988 elections, councillors met in a non-binding, informal "caucus" and arrived at a choice for Regional Chairperson. At the formal meeting which followed, only one name was placed in nomination. While this procedure is clearly at variance with the spirit of the existing legislation, it does not violate the letter of the law. Hence, it would be difficult to prepare legislation preventing this kind of activity.

Recommendation 7.6

The election of the Regional Chairperson should take place in an open council meeting, but the method of voting should be by secret ballot.

This recommendation is not out of line with the way in which these kinds of elections are conducted in other bodies. Metropolitan Toronto is now allowed to pass a by-law permitting a secret ballot for election of Metro Chairman. The Ottawa-Carleton Regional Review Commission has recommended that the Chairman be selected by secret ballot. Chairmen of school boards have long been elected by this method. The leaders of federal and provincial parties (some of whom go on to become first ministers) are also selected by secret ballot.

The use of the secret ballot for the selection of the Regional Chairperson is a departure from the status quo, but it is not as radical a suggestion as it might seem at first.

Eligibility to Serve as Regional Chairperson

Under current legislation, Council can select anyone to be Regional Chairperson. The person selected does not have to be a member of Council or even a resident of the region. In the early years of regional government, this might have been appropriate, but this Commission heard no persuasive arguments why this provision should continue.

On the contrary, almost every one addressing this matter argued that the Chairperson should be selected from the ranks of regional councillors elected in the previous election.⁴³ This is less than the more complete form of accountability desired by those who would require direct popular election of the Chairperson, but it does provide for a level of accountability greater than exists under the current system.

Recommendation 7.7

Only regional councillors elected at the most recent election should be eligible for election as Regional Chairperson.

The current legislation also requires that the person selected as Regional Chairperson resign his or her elected seat. Arguments supporting this arrangement all revolve around the presumed inability of the Regional Chairperson to represent his or her constituents while also serving as Chairperson.

Neither the Prime Minister of Canada nor any provincial premier gives up his or her seat. If these individuals are not required to vacate their seats, it is difficult to see why the Regional Chairperson should resign his or her seat.

While there is a fear that a Chairperson could attempt to favour his or her municipality, first ministers in other governments learn quickly that it can be political suicide to try this. Furthermore, this is less likely to happen at the local level, because the Chairperson has considerably less power vis-à-vis his or her legislative body than a Prime Minister or provincial premier. For example, a Prime Minister or a premier appears to have the power to decide on the location of major construction projects, such as prisons, after their funding has been approved. At regional council,

⁴³ Technically, the previous Regional Chairperson is a member of regional council until his or her successor is chosen. The previous Chairperson should not be eligible to become Chairperson unless he or she wins a seat in the new council.

the location of physical works is generally specified at the time funds are budgeted. In the existing system, the Chairperson does not even have a vote in the matter, unless council is tied.

There are likely to be fewer tensions and conflicts in having the Chairperson carry these two roles than many people suspect. In fact, one could argue that a Chairperson, who is not representing a specific municipality, might become isolated from the concerns of the electorate.

Recommendation 7.8

The councillor who is elected Regional Chairperson should not resign from his or her seat while serving as Regional Chairperson.

If recommendation 7.7 is accepted, recommendation 7.8 follows logically from it. If these two recommendations are not accepted together, undesirable results are likely to emerge. For example, the first chairman of the region was selected by council to serve as chairman for seven successive terms. If he had been forced to resign his seat each time, a ludicrous situation would have been created in which he would have been elected by his constituents seven times, and resigned his seat seven times necessitating seven by-elections to replace him. Situations such as this make a mockery of the electoral process.

Two other recommendations flow logically from the previous recommendations. Since the Regional Chairperson does not currently represent a constituency, he or she can vote only in the event of a tie. Accepting recommendation 7.8 means that the Chairperson will represent a constituency. The voters in that constituency should not be disenfranchised because their elected representative has been elected Regional Chairperson.

Recommendation 7.9

The Regional Chairperson should vote on all matters before regional council.

Another area of contention revolves around the eligibility of mayors for selection as Regional Chairperson. Under the existing arrangement, mayors are eligible for the office because there are three municipalities currently represented only by their mayors. In the current system, making mayors ineligible, then, would mean that the Chairperson could never come from one of those municipalities.

Under this Commission's recommendations, however, all municipalities would be represented by at least one directly elected councillor in addition to the mayor. This creates the opportunity for selecting the Chairperson from directly elected councillors only. At the same time, every municipality has the opportunity of having one of its directly elected regional councillors serve as the Regional Chairperson.

While it was argued earlier that a person could serve as Regional Chairperson and represent an area municipality without being in a serious conflict of interest situation, the same cannot be said of a mayor. The mayor is elected, first and foremost, to serve as the top elected official in an area municipality. The mayor is the only member of local council serving on the regional council. The mayor will act as a spokesperson for his or her local council and has an obligation to look after the interest of his or her municipality when considering business at regional council. Allowing the same person to be head of two councils would create an impossible situation.

Recommendation 7.10

Mayors should not be eligible for selection as Regional Chairperson.

THE COUNCIL COMMITTEE SYSTEM

The Current Operation of the System

Much of the work of the regional council is done in committees. Therefore, it is important that the committee system work well if council is to function efficiently and effectively. In general, the committee system works well, but there are a few improvements which ought to be made.

Currently, Council has five standing committees --Finance; Human Services; Ontario Waste Management Corporation Steering; Planning and Development; and Public Works and Utilities. The Ontario Waste Management Corporation Steering Committee is viewed as a temporary committee, but, in all likelihood, will remain in existence until all major decisions have been made about the OWMC site. In reality, then, this is likely to be a fairly long-lived, 'temporary' committee.

Memberships of committees is open-ended. Councillors are allocated to committees solely on the basis of their personal preferences. At the caucus meeting prior to the inaugural

meeting of council, councillors are free to make their own decisions as to both the number of committees and the specific committees on which they wish to sit. There is no upper limit on the number of members constituting any committee, nor is there an upper limit on the number of committees on which a councillor can sit.

The chairpersons and vice-chairpersons of the committees are selected at the inaugural caucus by a vote of the members of each committee. The people selected at this meeting serve in these roles for the full three year term of council.

In addition to the council committee, members of council also serve on a number of other agencies, boards, and commissions. The major ones are the Niagara Regional Board of Commissioners of Police (two councillors), the Board of Family and Children's Services of the Niagara Region (four councillors), the Niagara Parks Commission (the mayors of Fort Erie and Niagara Falls, the Lord Mayor of Niagara-on-the-Lake, and one additional councillor), and the Niagara Escarpment Commission (one councillor). Members of these latter two agencies are paid on a periodic basis by the agency for attendance at meetings.

Council representatives to these bodies are selected by vote of council. In some cases, competition is keen for the available positions, while in others it is a struggle to find enough volunteers to fill the positions.

An Executive Committee for Council

There are currently a number of matters which do not fall squarely within the mandate of any of the existing standing committees. Some of these are fairly important matters such as personnel questions, issues of overall corporate strategy, and communications.

Recommendation 7.11

The region should establish, by by-law, an Executive Committee composed of the Regional Chairperson, the Chairpersons or Vice-Chairpersons of all standing committees, and two other members chosen by vote of council.

The precise mandate of this new committee should be developed by council. By all accounts, the existing committee system works reasonably well. This new committee should not take over any areas currently dealt with by the existing standing committees. However, there are enough

areas which fall between the mandates of existing committees and which are currently not being dealt with that this new committee should be able to carve out an important role for itself.

This committee could also provide a useful sounding-board for the Chairperson to propose new initiatives and receive feedback about these issues as they are developing. This is particularly important in a council as large as Niagara's.

This committee would have fairly high status because of its membership. However, it should not have any authority beyond that of any other council committee. For example, it should not have any authority to review or revise any decision made by any other committee. Nor should it have any authority to make final decisions. All recommendations of this committee must be referred to full council for final decision exactly as is the case for the recommendations of all other committees.

Of course, the Chairperson already has the power to convene an informal meeting of certain councillors. This proposal for a formal Executive Committee merely ensures that these proceedings would take place in public, in view of other councillors and citizens, rather than behind closed doors.

Some Problems with the Current System

Most councillors indicated that the current committee system worked fairly well, but some problems were identified. Generally, these related to the large size of certain committees and the fact that councillors automatically become members of as many committees as they choose. This leads to a perception that Council's workload is spread unevenly. It has also caused difficulties in achieving a quorum at some committee meetings.

Problems arise because committee assignments are determined at the inaugural caucus meeting when some councillors are very energetic and, hence, volunteer for a large number of committees. Over the term of council, however, one of two things usually happens. In some cases, councillors try to keep up with all committee obligations and find that this cannot be done effectively. This means that the councillor is not properly prepared for meetings and becomes an ineffective member of many committees rather than an effective member of a select few.

Alternatively, councillors recognize that they cannot maintain the pace and they lose interest in some of the

committees. This generates animosity with other hard-working councillors and makes it difficult to obtain a quorum at committee meetings.

The problems of both unequal workload and difficulties of obtaining adequate attendance at committee meetings could be solved fairly easily.

Recommendation 7.12

A limit should be placed on the size of each council committee. A limit should also be placed on the number of committees on which a councillor can serve.

Currently all councillors are able to sit on committees of their choice. With a limit on the number of committee members, this system must change. Some method would be required to assign councillors to committees. This Commission surveyed other regions and found that most of them used a simple method that worked fairly well.

At the beginning of the term of council, each councillor makes his or her preferences for council committees, and agencies, boards, and commissions known to the Regional Chairperson. The Chairperson then makes an initial allocation of members taking account of the councillors' preferences and the need to balance geographic and other interests on committees. This initial allocation is then presented to council in the form of a report. Changes can be made at that point, but ultimately council decides on the assignment of members to council committees, agencies, boards, and commissions.

Obviously, all councillors might not get their first choice, but the respondents to this Commission's informal survey indicated that council was always able to arrive at a solution which was at least satisfactory, if not ideal. This Commission feels that this system would work for the Niagara region.

Recommendation 7.13

The allocation of members to council committees and agencies, boards, and commissions should be determined by council upon the recommendation of the Regional Chairperson.

Some councillors have expressed concern about the method of selection of committee chairperson and vice-chairpersons. Currently, these people are selected at the first meeting of

council and serve for the full three year term of the council. This presents a number of problems.

First, it limits the opportunities which councillors have to serve as chairperson or vice-chairperson. It is good experience for a councillor to serve in these positions and this experience should be available to a broader number of councillors. Under the current system, only ten⁴ councillors can have this experience in any three year term.

A second problem is that new councillors must select a chairperson and vice-chairperson at the first meeting of council. This selection takes place before they have an opportunity to observe their colleagues in action. In the current system, they must live with that decision for three years. It might well be that in some cases, councillors will change their views of their colleagues over time and wish to have a different chairperson or vice-chairperson. This Commission believes that there should be some orderly mechanism for changing the chairperson and vice-chairperson on a periodic basis.

Recommendation 7.14

The Chairperson and Vice-Chairperson of each standing committee should be selected by the committee members each year for a one year term.

This recommendation does not preclude a committee selecting the same chairperson or vice-chairperson several years in a row, although this Commission sees a great deal of value in rotating these positions.

⁴ The number could be even less if the same person holds these positions in more than one committee--a situation which has occurred in the past.

CHAPTER 8

THE POLICE COMMISSION

INTRODUCTION

During the course of this Commission's work many questions and concerns have been raised about the relationship between regional government and the Niagara Regional Board of Commissioners of Police. For example, this Commission was told on various occasions that the police commission was unaccountable to regional council. In addition, complaints were also registered about the level of expenditures on policing and about the lack of regional involvement in the determination of the budget of the police force. This chapter discusses these concerns and provides recommendations to deal with the problems identified by this Commission.

It is important to set out at the beginning what this chapter does not do. This Commission had no mandate to review the internal operations of the police force, because this was being done by another commission--the Commission of Inquiry into Niagara Regional Police Force. Consequently, this chapter does not touch on any aspect of the relationship between the Board and the police force or the internal operation of the force. Instead, the discussion revolves around the relationship between regional council and the police governing body--the Niagara Regional Board of Commissioners of Police.

THE IMPORTANCE OF POLICE INDEPENDENCE

There is a long tradition in Canada of police officers being independent of political control in the performance of their police duties. Furthermore, there is good reason to maintain that tradition.

Originally, the constabulary in Canada was based on the British model of the police officer as an adjunct of the court and judges. In pre-confederation time,

the power to appoint constables . . . resided exclusively in judicial officers, usually called justices of the peace. These early constables, then, although they performed a variety of protective functions, such as watching for fires and patrolling the streets at night . . . , were in essence officers of the law whose primary function was to perform

administrative tasks . . . which were necessary to the effective performance of the judicial process.⁴⁵

However, the focus of control of policing changed over time.

With the gradual development of systems of local elected government, however, an important change occurred in the government of urban police forces. Instead of being viewed principally as a service ancillary to the judiciary, police forces increasingly came to be viewed as primarily a municipal service.⁴⁶

Even when policing became a municipal function, it was always clear that the municipal council did not have the same direct, detailed supervisory power over the police which it had over other municipal employees. The principle is that the police are responsible to the law and not to the civic authorities, and there are good reasons for maintaining this.

Political scientists argue that what sets governments apart from other institutions in society is that governments are the only institutions which are legitimately allowed to use coercive powers. Thus, governments can, under certain circumstances, deprive people of their freedom and hold them against their wills. Because the police are the primary arm of government in exercising those coercive powers, there must be appropriate safeguards to ensure that those powers are not misused.

In order to prevent the use of the police as a political weapon, a substantial body of case law has developed to ensure the independence of the police in the performance of their duties.

With the gradual transference of the power of appointment and supervision of police from judicial officers to civic authorities in the latter half of the nineteenth century, the special status of police . . . was never entirely abandoned, and the notion persists that although police forces are established and maintained, and can be disbanded, by civic authorities, the police are nevertheless not servants or employees

⁴⁵ Philip C. Stenning, Police Commissions and Boards in Canada (Toronto: University of Toronto, Centre of Criminology, 1981), p. I.3.

⁴⁶ Ibid., p. I.4.

of those civic authorities in the same way that other civic employees are. Specifically, in the performance of their common law and statutory duties to preserve the peace, prevent crime, apprehend offenders and enforce the law, they are considered to be answerable not to their civic masters but to the law itself and the courts."

It is clear that there is a long tradition which makes the police independent of the civil authorities when they are engaged in law enforcement activities. It is equally clear that there are very good reasons for this tradition. This Commission strongly supports the idea that the police must be responsible to the law and the courts and must be independent from the civic authorities when carrying out their day-to-day policing activities.

THE BOARD OF COMMISSIONERS OF POLICE

General

There are, however, limits to the autonomy of the police. While there should be no political interference with members of the police force when they are performing law enforcement activities, there must be a realization that the police are still ultimately accountable to the duly elected civic authorities.

On the one hand, politicians must respect the professional independence of the police in the performance of their day-to-day activities. On the other hand, elected councillors, who provide funding for the police force, should be able to provide policy direction to the force.

Currently, the lines of accountability of the police to the council of the larger municipalities in Ontario are at best indirect and at worst muddled and fragmented.

In Ontario municipalities with a population of less than 15,000, the police force is accountable directly to local council. However, in larger municipalities, the police force is governed by a police commission. These commissions have either three or five members⁴⁷ depending on the population of the jurisdiction served by the force. The majority of

⁴⁷ Ibid., p. III.17.

⁴⁸ Under recent changes in legislation, the Metropolitan Toronto Police Commission has seven members.

members are appointed by the province and the minority by the local council.

Funding for the commission and the police force comes almost entirely from local governments. The Ministry of the Solicitor General provides minimal sums for the operation of specific programs. If a local council feels that the police commission's funding request is too high, it can appeal to the Ontario Police Commission.

The use of a police commission is part of a long tradition, at all levels of government, of using special purpose bodies to separate the operation of certain delicate functions from the "evils of politics." It is argued that these functions will operate more efficiently if they are insulated from the direct and immediate workings of the political process. In the case of police, this is deemed to be especially important.

Niagara Region

The Niagara Regional Board of Commissioners of Police is composed of five members. Three are appointed by the provincial government and two are appointed the regional council.

The three provincial appointees are appointed by the Solicitor General in a process which Philip Stenning described in his background study for this Commission in the following manner.

[T]here are no clearly established criteria or procedures in the Provincial appointment process. It is evidently a somewhat loose, informal process, and the fact that it is administered by a member of the Minister's political staff rather than by a person or body within the permanent public service may perhaps lend credibility to the belief that it is a "political" process.⁴⁹

Stenning's comments raise the question of how effective these commissions are in keeping politics out of policing. The fact that these people are political appointees does not mean that they are bad appointees or that they unqualified, any more than the councillors appointed by regional council

⁴⁹ The Niagara Regional Board of Commissioners of Police: Its Role and Accountability (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), p. 17.

are bad or unqualified. The point is that the current process for appointing members of police commissions does not really remove politics from policing, it merely substitutes the political involvement of one level of government for another. This point was also made by the Waterloo Region Review Commission.

The present system where the provincial government, elected through a party system, appoints the majority of police commissioners is every bit as 'political' and more potentially dangerous than a situation in which a government composed of twenty-four separately elected individuals with at least three different political stripes and seven different factions appoints the police governing body.⁵⁰

In fact, it would seem that the only documented example of any outsider attempting to influence the police commission's actions came from a provincial official. According to testimony at the Commission of Inquiry into Niagara Regional Police Force, a member of the Ontario Police Commission, who had previously been Solicitor General of Ontario, told the Chairman of the Niagara Police Commission:

The solicitor-general appoints you. I am telling you that he is not pleased with you, and at such time as your position comes up for reappointment, well . . . need I say more?⁵¹

The chairman of the police commission considered this a "serious attempt to intimidate" her.⁵²

The Role of Politics in Policing

Politics should not be completely removed from policing. The word "politics" is sometimes used to refer to malicious or self-serving behaviour, but "politics" has a more positive meaning as well. Politics can refer to the process of

⁵⁰ Report of the Waterloo Region Review Commission (Waterloo, Ont.: Waterloo Region Review Commission, 1979), p. 156.

⁵¹ "Police Commissioners Threatened, Inquiry Told," The Standard (St. Catharines), December 1, 1988; "Police Board Intimidated," The Tribune (Welland), December 1, 1988.

⁵² "Police Commission Head Alleges Intimidation," The Spectator (Hamilton), December 1, 1988.

ensuring that public servants are properly accountable to their political masters. It can also refer to the process of carefully considering the interests of all the parties who will be affected by a particular decision before that decision is made.

This distinction in the use of the word "politics" can be applied to policing. The police must be insulated from the venal style of politics which would attempt to interfere in individual cases to either benefit or harm particular individuals. However, the police should not be insulated from the kind of politics which requires them to be accountable to the local community and makes them responsive to community values.

Politicians do have an appropriate role in setting policy for the police. A good example of this is the Solicitor General's recent tightening of the rules governing Ontario Provincial Police tactics squads.⁵³ Allowing elected politicians to establish policing policies is not tantamount to allowing them to interfere in law enforcement activities. Rather, providing for a greater role for regional government in policing will establish clearer lines of accountability and make the police more responsive to community values.

The existing arrangement muddles that accountability and weakens that responsiveness. The Niagara Regional Board of Commissioners of Police is a body whose members are appointed by two governments both employing unknown criteria to make their appointments. It is entirely funded by the region, and yet the region appoints only a minority of its members. The existing arrangement makes it very difficult for a citizen to determine who is really responsible for the operation of the police force.

In chapter 1, this Commission adopted a definition of accountability which included the sentence:

Such accountability requires that the public understand the responsibilities, roles and functions of their elected representatives.

This Commission feels that the current muddled situation does not satisfy this criterion of accountability. Accountability would be much better served if the region had a greater role in police governance.

⁵³ "Smith Tightens Rules for Tactics Squads," The Globe and Mail, October 10, 1988.

Composition of Board

Recommendation 8.1

The Niagara Regional Board of Commissioners of Police should consist of seven members; four appointed by regional council and three appointed by the Solicitor General of Ontario.

All of the current members of the Niagara Police Commission feel that the workload undertaken by the commission requires that additional members be added to the commission. In fact, the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police recently expanded to seven members to accommodate this, as well as other, concerns.

This recommendation both increases the influence of regional council in the activities of the police commission and is responsive to the workload concern raised by police commissioners. It should be clear that additional involvement by councillors would not impinge, in any way, on the independence of the police in the performance of their law enforcement activities. The current five person commission dominated by provincial appointees operates on this premise and the seven person commission dominated by regional appointees should operate on the same premise.

This recommendation is not meant as a criticism of the current board. Rather, it is based on the principle that regional council needs greater control over general policy goals and the accompanying budget of the police force.

The Solicitor General of Ontario is on record as favouring a continuation of the existing arrangement. In April 1988 she responded to a regional request for a majority of members on the police commission in this manner:

My ministry takes the view that policing is a matter over which the province must exercise a significant degree of authority. For that reason, it is important that the Province maintain its dominant position on boards of commissioners of police.

This Commission finds this stance to be somewhat surprising. First, if the Minister considers local policing

to be so important, why does her Ministry provide only limited financial assistance for its support?⁵⁴

Second, some level of provincial involvement in the provision of municipal services is quite normal. This can be seen in social assistance, pollution control, and many other areas. However, it is unprecedented for the province to be so totally dominant in the provision of a nominally local service, particularly when it is making such a limited financial contribution.

The Ministry of the Solicitor General should consider adopting the more usual mode of provincial-municipal interaction in which the provincial ministry responsible for a service establishes clear and well-understood minimum standards for delivery of the service, provides some provincial funding of those minimum standards, and allows local governments to go beyond those minimum standards as they see fit. This method of operation would make the respective roles of the provincial and local governments clearer and so promote a more understandable accountability relationship.

Recommendations 8.1 would bring Ontario into line with the situation in other jurisdictions. In Stenning's background study for this Commission he found that the police forces in many large Canadian cities (Montreal, Winnipeg, Calgary, Edmonton, Halifax) are governed by authorities composed of a majority of locally-appointed or locally-elected members.

Indeed, even within Ontario, fifty-one of the 124 municipal police forces are governed directly by their local councils.⁵⁵ Only jurisdictions with a population greater than 15,000 are required to have police commissions with a majority of provincial appointees. The reason usually given for this distinction between council control and board control is that it is unnecessary to have a three-person commission supervising a small, say, three-person police force.

The fact that not all police forces in Ontario are governed by a police commission makes an important point. It is sometimes suggested that the use of these commissions with

⁵⁴ The only grant to municipal police forces provided by the Ministry of the Solicitor General is a grant for radio communications service, and this is not available to forces associated with regional governments.

⁵⁵ Stenning, The Niagara Regional Board of Commissioners of Police: Its Role and Accountability, p. 37.

a majority of provincial appointees is a very important matter of principle necessary to separate policing from politics. However, the fact that many police forces in Ontario are not governed by police commissions makes it clear that the provincial government does not really feel that an important matter of principle is at stake. If the use of a police commission were really such an important matter of principle, then that principle would be just as important in a small town as it is in a large city.

This Commission agrees with the concern that regional council not interfere with the autonomy of members of the police force in carrying out their law enforcement duties. Recommendation 8.1 simply makes the police force more responsive to regional concerns at the policy level while still maintaining insulation from political control, an insulation which police forces need in dealing with individual cases. Philip Stenning, in his background study for this Commission, reported that an extensive study of police forces across Canada

. . . found no relationship between the composition of the governing authority and either the extent of governing authority involvement in decisions with respect to the police force, or the perceptions of police "independence" held by police chiefs and governing authority chairmen.⁵⁶

Stenning further argued that:

In light of these findings and the historical and present reality in Canada and elsewhere, the argument that giving a local municipality control over the appointment of a majority of the members of its police governing authority would be likely to lead either to a reduction in the quality of police service or an outbreak of improper political interference in the policing function, seems hard to sustain in the 1980s. One would think that were this likelihood a reality, evidence of it would be readily apparent and not hard to document. Clearly there are effective ways of protecting police forces from the supposed evils which attend local democratic governance of them.⁵⁷

⁵⁶ Ibid., p. 8.

⁵⁷ Ibid., p. 8.

The Ontario Police Commission has investigative and advisory responsibilities with respect to all municipal police forces in Ontario. If any police commission or any individual member of a commission attempted to interfere inappropriately in police activities, the Ontario Police Commission could intervene to report to the Solicitor General on the matter. The Solicitor General has the power to intervene directly in such a case. This Commission feels that these safeguards are adequate to prevent any inappropriate political interference in police activities.

With the change in composition of the police commission, one additional change would be necessary. Currently, a quorum consists of three members, at least one of whom must be a regional councillor. Changes would now be required, but the new quorum arrangement should still recognize the need for both provincial and regional appointees to be involved.

Recommendation 8.2

A quorum should consist of at least four members; at least one should be a provincial appointee and at least two should be regional councillors.

THE ROLE OF REGIONAL COUNCILLORS SERVING ON THE POLICE COMMISSION

In the past, there has been some ambiguity about the appropriate role of regional councillors who serve as police commissioners. Some councillors have felt that the police commission is an autonomous body and as police commissioners they had no obligation to report to council on the actions of the police commission. In fact, some councillors have expressed the view that the Police Act and their oath of secrecy make it illegal for a member of a police commission to discuss the in camera proceedings of the police commission with any other person or body, including the council which appointed them to the police commission.

This situation is a further factor weakening the accountability relationship between the police commission and regional council. Presumably, the reason for the legislation requiring regional appointees comes from a perceived need for some sort of effective liaison between regional council and the police commission. The current restrictions on discussion of police commission activities thwarts that liaison.

While it is understood that reporting to council must

sometimes be done on an in camera basis, it should be done on a "need to know" basis. Many items discussed in the in camera portions of police commission meetings would be internal matters of limited significance to council. However, some matters discussed in camera by the police commission would have great significance for regional council. Two examples are a major land acquisition and the dismissal of an employee in a case where a major severance payment might be required.

Municipal councils are required to deal with many matters on in camera basis and the instances of abuse of this are extremely rare. There is no reason to suspect that matters passed in confidence from a police commission to a municipal council would be made public, particularly if clear legislation were passed specifying appropriate penalties.

Recommendation 8.3

Regional councillors who serve as police commissioners should represent the interests of regional council on the police commission. As such, these councillors should have an obligation to report to regional council on a regular basis on the actions of the police commission. The Police Act should be amended to make it clear that councillors can report to their council on the deliberations of the police commission. Depending on the circumstances, reporting could be done on a public or in camera basis.

Currently, some local politicians feel that information about the activities of a police commission can only be obtained if they make strong and critical public statements that force the commission to respond. The establishment of regular channels allowing information to flow between the elected council and police commission would improve considerably the overall relationship between the two bodies.

THE BUDGET OF THE POLICE FORCE

The establishment of an annual budget is one of the most important decisions made by any government. It sets priorities for the upcoming year and provides a mechanism by which citizens can evaluate the performance of their elected representatives.

Citizens have a right to hold their representatives accountable for the quantity and quality of services delivered and the level of taxes imposed to fund those services. However, if there is to be true accountability,

elected representatives must have the authority to make taxing and spending decisions in a reasonably unlettered manner. It would not be fair to hold elected representatives responsible for the imposition of taxes where they have only limited control over the amounts collected. This Commission is concerned that the present system of police financing effectively deprives council of control over a major portion of its budget.

Under current situation, the police force prepares a budget for examination and approval by the Niagara Regional Board of Commissioners of Police. Regional government is notified of the total amount of the budget and the region is required to provide that amount. Thus, the budget of the police force is determined by the police commission, but almost totally funded by regional government.⁵⁶

If the region is dissatisfied with the amount of the local police commission's request, it can appeal to the Ontario Police Commission. The Regional Municipality of Niagara did this in 1981. Its appeal was denied on the basis that:

- the region had been warned in advance about the amount which would be requested, and
- the region was unable to prove that the police force was mismanaged.⁵⁷

⁵⁶ It is has been argued that what is sometimes called the police portion of the grant provided under the Unconditional Grants Act should be viewed as partial provincial funding of local policing. The Commission does not agree with this interpretation. Because there are no conditions about policing attached to this grant, it is not a conditional grant. The Unconditional Grants Act specifies that this money is to "be credited by the regional municipality to its general funds." (Emphasis added.) Also, this grant is administered by the Ministry of Municipal Affairs, not the Ministry of the Solicitor General which is responsible for policing.

⁵⁷ The Regional Municipality was not the only municipality whose appeal has been denied. The Ontario Police Commission supplied this Commission with the details of ten such cases. In eight of these cases, the OPC ruled unequivocally in favour of the local Board. In two of these eight cases, the OPC member making the decision relied on reports prepared by the Inspectorate Branch of the OPC in making his decision. The OPC ruled unequivocally in favour of the municipality in one case and in one case where the municipality asked for a reduction in the police budget of almost \$80,000, the OPC ordered a reduction in the amount of \$10,000.

This kind of reasoning explicitly illustrates the weakness of an appeal mechanism of this sort. The essence of budgeting is making trade-offs among competing demands. In preparing a budget, funding of certain services must be pared, on occasion, not because the service is unworthy of funding or is mis-managed, but simply because there is not enough money to go around or because other services are deemed to have higher priorities.

When any service is looked at in isolation and the question is asked "Is it worthwhile to spend money on this service?" the answer will almost certainly be yes. If the person making the decision does not have to weigh the alternative uses to which these funds could be put, then most services are deemed to be necessary. The crunch in budgeting comes in carving up the limited available pie among a large number of deserving causes. Program managers rarely get everything they feel they need.

In the current system, the police budget is exempt from this trade-off process. Neither the local police commission nor the Ontario Police Commission can make this trade-off because each of them is concerned with only one service, and not the broader scope of all municipal services.

Regional council, however, is well-equipped to make these trade-offs and does so for other regional services. Unfortunately, it is denied this right for police services. Regional council might feel that crime could be reduced more effectively by hiring one more social worker than by hiring one more police officer, but it never has the opportunity to consider this possibility. The current division of responsibility certainly raises the possibility of inefficiency because it limits the ability of a single body to coordinate the delivery of all local services.

An excellent example of problems caused by a lack of council control over police expenditures is the present judicial inquiry into the Niagara Regional Police Force. Members of the police commission have effectively committed regional government to a large expenditure without seeking agreement of regional council. This judicial inquiry might very well be necessary, but regional council, which must pay its cost, had no opportunity to consider its usefulness. Instead, a Board, consisting of a majority of provincially-appointed members made a decision that will impact significantly on regional expenditures.

Overall, the police budget of \$42.6 million accounted for 22% of the region's total expenditure in 1988 or almost 52% of all property tax plus unconditional grant revenue. This is the largest single regional expenditure item. This

Commission feels it is inappropriate that an elected body has no control over such a large portion of its budget. The definition of accountability adopted by this Commission included the following sentence.

[I]f politicians are to be held to account, they must have some authority to deal with those matters for which they will be held responsible and they must have influence over decisions on those matters. Authority and responsibility, therefore, must be clearly defined and properly focused.

Under the existing arrangement, regional councillors are deprived of control over the largest single item in their budget. This Commission feels that this situation does not meet the criterion of accountability set out above.

Recommendation 8.4

The Board of Commissioners of Police should be required to present its budget and the budget of the force to regional council for approval in exactly the same manner as a department of regional government. The decision of the regional council with regard to level of funding should be final just as it is for a department of regional government.

This recommendation is not made because this Commission views the budget of the police as excessive or as increasing too rapidly. In fact, table 5.1 indicated that the region's expenditure on policing in constant dollars per household increased by 0.6% per year from 1977 to 1986. This Commission makes this recommendation because it feels that a very important principle is involved. To promote sound fiscal management, a council must have control over its entire budget, not less than one-half of it.

This recommendation is similar to the previous three in that its adoption will bring the situation in Niagara closer to that found in most other jurisdictions in Canada.

Ontario and British Columbia . . . appear to be the only two jurisdictions in the common law world (and certainly in Canada) which thus deny to municipalities the ultimate authority to determine the size of their police force budget.⁶⁰

⁶⁰ Stenning, The Niagara Regional Board of Commissioners of Police, p.37.

Even within Ontario there are examples of councils reviewing police budgets. In all fifty-one small municipalities operating without police commissions, the budget of the force is approved by the local council.

In Metropolitan Toronto, the budgets of the police commission and the police force have for a number of years been reviewed in the same manner as the budget of any other metro department.⁶¹ Even though there is no legislative requirement for this, the police commission and force have simply agreed to allow Metropolitan Council to review their budgets and have, on occasion, accepted council's recommendations for budget reductions.

When police budgets are reviewed by council, this generates the normal level of conflict that one would expect in a budget-setting exercise, but there is no evidence from other jurisdictions that a police force has suffered any dire consequences as a result of being required to submit its budget to its local council.

It is difficult to unearth valid reasons for having the police function exempt from this normal budgetary process. The argument sometimes made is that police services have to be well-funded because they are so important to the community. This Commission readily agrees that policing is an important function. However, health services, social services, environmental protection and a lengthy list of other functions are also important, but they must still go through the ordinary budget process. This Commission is confident that a responsible regional council would not allow the quality of police services to slide. The citizens of the region would not stand for it. In fact, such a debate might lead to council recommending additional funds for policing.

In sum, this Commission has found no compelling reason why the budget of the police force should not go through the same process as the budgets of all other regional agencies.

CONCLUSION

This Commission would like to make it clear that nothing it has said should be construed as being critical of the current Niagara Regional Board of Commissioners of Police or of the police force.

⁶¹ "No More Excuses: Metro Is About To Elect a Council with the Clout to Tackle Many Issues--One That Won't Be Able to Pass the Buck," Toronto Star, November 12, 1988.

It is true that this Commission's recommendations, if accepted, will reduce the autonomy of the police commission and the force and make them more accountable to the regional council. While this Commission has no reason to believe that either the police commission or the force has behaved irresponsibly or has been mis-managed, this Commission makes these recommendations because it feels that the overall interests of the region will be better served if the accountability for all regional services is centered directly in regional council.

This Commission also wants to re-iterate its concern about the importance of the independence of the police in carrying out their law enforcement activities. This is a very important principle and this Commission feels that the requirements for greater accountability in matters of policy and financing would not interfere in any way with the independence of the police in carrying out their day-to-day duties.

However, the police cannot have complete autonomy. The Council of the Regional Municipality of Niagara has the responsibility for provision of regional government services in the Niagara area and for imposing taxes necessary to fund these services. If proper accountability is to be maintained, the council must have a reasonable amount of control over services for which it is held accountable. This Commission feels that the recommendations contained in this chapter will help to establish an equation of control and accountability.

CHAPTER 9

OTHER AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS

SOME GENERAL PRINCIPLES

A group of agencies, boards, and commissions has developed around most local governments which J. E. Hodgetts might describe as "structural heretics."⁸² This term is not employed in any derogatory sense, but Hodgetts uses it to describe units of the federal government which do not fit the traditional mould. In particular, he uses it to describe such organizations as regulatory agencies which are not fully integrated into the organizational structure of the federal government and which have non-traditional methods of governance.

Special purpose bodies in local governments are like these structural heretics because they perform local government functions, but are not completely integrated into the standard local government structure. Generally, they have their own corporate structure and are governed by a board whose members are selected in a variety of different ways. Funding also varies widely, but usually involves some contribution from both provincial and local governments.

While there might be valid reasons for the existence of these structural heretics, they should be used only in extraordinary circumstances. Most government services should be delivered under the control of an elected government which is directly accountable to the general public.

Recommendation 9.1

Organizations providing government services and spending government money should have lines of accountability to elected politicians which are as clear and direct as possible.

Many of these agencies, boards, and commissions have lines of accountability that are fragmented and indirect. In a few cases, there might be good reasons for this, but in many cases, these unclear lines of accountability have developed for historical or other reasons and are no longer justified.

⁸² The Canadian Public Service: A Physiology of Government (Toronto: University of Toronto Press, 1973), chapter 7.

This Commission's concern about proper lines of accountability is not simply a concern for administrative tidiness. There is much more at stake than that. Taxpayers in the region have a right to control the provision of government services and to vote for the politicians who determine levels of expenditure. Lines of accountability which are unclear or indirect restrict the ability of voters to exercise effective control.

This Commission's general view of agencies, boards, and commissions is that they should be directly accountable to one elected body. Agencies sometimes claim accountability because they are accountable to many different organizations. For several reasons, such multiple lines of accountability should be avoided, wherever possible.

First, multiple lines of accountability make it difficult for taxpayers to hold anyone properly accountable. Each organization to which an agency is nominally accountable can disavow any direct control over the agency and blame all problems on other organizations to which the agency is also accountable. This breeds frustration on the part of local citizens who are bounced from one organization to another in seeking solutions to their problems.

Second, the existence of multiple lines of accountability makes it difficult to coordinate the activities of organizations providing related services, hence, increasing the possibility of overlap and duplication. For example, a local government could be delivering a service which should be coordinated with the services provided by some special purpose body. However, this coordination is difficult or impossible if the special purpose body must deliver its service in a particular fashion because of the requirements of some other organization.

Third, unclear lines of accountability produce a difficult work environment for managers of these agencies who must be responsive to several organizations, sometimes with conflicting agendas.

In sum, multiple lines of accountability can produce inefficiency and poor coordination, but worse, multiple lines of accountability can lead to no effective accountability whatsoever.

By far the most indefensible situation occurs, however, when a special purpose body over which the local government has only limited control effectively requisitions its funding from the local government. This robs the local government of control over its budget and prevents it from making trade-offs between various services. This is not a small problem.

Figures presented in chapter 6 indicate that in 1988 more than half of the region's discretionary income was allocated to boards with a right to make a mandatory levy.

In some cases, there are valid reasons for having this arrangement, but this Commission feels that it should be avoided if at all possible.

THE AGENCIES STUDIED

This Commission engaged Bruce Krushelnicki to study five agencies:

- Children's Services Committee
- Family and Children's Services of Niagara
- Niagara Escarpment Commission
- Niagara Parks Commission
- Niagara Peninsula Conservation Authority

These agencies were selected for analysis either because they made significant use of regional funds or because they had a major physical presence in the region that could conceivably lead to conflicts between the agency and the region.

The terms of reference which this Commission provided to the consultant requested that he study the relationship between each of these agencies and regional government and report on any problems or irritants in that relationship. This Commission had no mandate to review the internal operations of any of these agencies and it made no attempt to do so. This Commission's findings and recommendations deal solely with the relationship between these agencies and the region.

The consultant's findings suggested that there were no serious systemic problems between the region and either the Niagara Escarpment Commission or the Niagara Parks Commission. Specific incidents of conflict between these agencies and the region were found, but this will always exist when two organizations work together. These are provincial organizations with some regionally-appointed members on their governing bodies, but neither receives any funding from the region. Hence, this Report will not discuss further the Niagara Escarpment Commission and the Niagara Parks Commission and their relationship to regional council.

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE NIAGARA REGION

History and Current Role of Family and Children's Services

Family and Children's Services of the Niagara Region (FACS) has a statutory responsibility to deal with adoption and child protection. It has moved, however, beyond a narrow definition of these responsibilities in attempting to prevent child abuse by adopting a number of educational and remedial programs such as day nursery services in under-served and disadvantaged areas, family counselling, high risk nursery programs, and toy lending libraries.

FACS is governed by a board of twenty-two members. Four of these are appointed by regional council. The other eighteen are elected at an annual meeting of the members of Family and Children's Services of the Niagara Region. Membership in this body is open to any resident of the region for a nominal membership fee. It currently has about 200 members.

FACS's 1987 revenue was \$8.9 million. These funds were provided from a number of different sources. Different programs are funded in different ways.

FACS's largest expenditures are in core programs. These are services mandated under the Child and Family Services Act and related programs which have been approved by the province. The cost of these mandated services is shared between the province and the region on an 80/20 basis. FACS also operates a number of fee-for-service programs such as family counselling and day nurseries. Furthermore, it has some experimental programs that are funded entirely by the province.

Multiple Accountability

Currently, the management of FACS is accountable to three organizations. The **provincial government** establishes legislation under which the agency works and provides the major portion of its budget. **Regional council** provides four members of its board and 17% of its budget. The voluntary association, **Family and Children's Services of the Niagara Region**, elects eighteen members of its board. Societies such as this have a long and commendable history. They serve a very important purpose in encouraging grass roots involvement in such an important service.

TABLE 9.1

FAMILY AND CHILDREN'S SERVICES OF THE NIAGARA REGION
SOURCES OF REVENUE

1987

Source	(\$ 000s)	%
Province	6,687	75
Regional Municipality of Niagara	1,546	17
User fees	524	6
Other sources	151	2
TOTAL	8,908	100

SOURCE: 1987 Annual Report Family & Children's Services of the Niagara Region.

However, there are some difficulties with the current mode of operation. Currently, the majority of members of the board governing FACS is selected by a voluntary association. In fact, there is some evidence that this board is self-perpetuating in that existing members seem to have a significant influence on the selection of new members. It has been argued that "the Board effectively determines its own membership."⁸³

This kind of arrangement does not provide for an effective accountability linkage with the citizens of Niagara. While FACS is a worthwhile organization in that it provides a vital and sensitive service, it is inappropriate that an organization of 200 members providing none of its funding should select a majority of the board's members.

While it is important that the voluntary association retain some continuing involvement with FACS, this Commission feels that the role of the voluntary association in the governing of FACS should be limited. This is not meant to demean the association. However, it is usual that the provision of government services is overseen by people who are elected by a broader cross-section of the population than 200 people.

Recommendation 9.2

Family and Children's Services of Niagara should become a direct part of the administrative apparatus of regional government.

In the past, there might have been good reasons why the children's services function should have been carried out by a special purpose body. This Commission heard no convincing arguments about why this service should continue to be delivered in its current manner. On the contrary, this Commission feels that efficiency could best be served by bringing all local services to people, whether they be young or old, under the same roof.

There are a number of ways in which this function could be organized within the regional administrative structure. The existing organization could be moved intact so that it becomes a Children's Services Department within the region. Alternatively, its units could be re-arranged and integrated into various existing regional departments such as Social

⁸³ Bruce Krushelnicki, Agencies, Boards and Commissions in Niagara: Their Relationship with the Regional Council (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), p. 19.

Services and Health. A further organizational review of FACS would determine the best organizational locus for this body and its components.

Funding of Children's Service

Undoubtedly, supporters of FACS will be concerned that further regional involvement will generate inadequate funds for children's services. Currently, some FACS people feel that the Region's Finance Committee treats them rather harshly.⁸⁴ This attitude on the part of regional councillors stems in part from the fact that the current legislation allows FACS to issue a mandatory levy on the region's budget. It is understandable that when the region is confronted with a mandatory levy, frustrations will be heightened.

In the current situation where regional council has no effective control over FACS's activities, it is not surprising that councillors have adopted the attitude that child welfare is a responsibility of FACS and that regional council should minimize its involvement with it. For example, in a recent debate about providing funds for FACS's discretionary programs, a regional councillor, who had been a member of the FACS board, recommended against providing the funding because the region had no way of determining how the money would ultimately be spent.⁸⁵

Even regional councillors who are members of FACS's board have not been strong advocates for it at council.

They can scarcely be advocates of FACS case at the Region when they feel left out of many of the Board's decisions and when they feel that their advice is rarely taken.⁸⁶

If it were clear that regional council had a role in child welfare which it could not duck, it is likely that it would take a different attitude toward the service.

⁸⁴ Ibid., p. 22.

⁸⁵ "Region Boosts Funds for Bethlehem Place," The Standard (St. Catharines), January 31, 1989.

⁸⁶ Krushelnicki, Agencies, Boards and Commissions in Niagara, p. 22.

CHILDREN'S SERVICES COMMITTEE

History and Current Role of the Committee

The Children's Services Committee (CSC) was created in 1979 as a part of an experiment initiated by the Provincial Ministry of Community and Social Services. The purpose of the experiment was to establish committees in all areas of the province which would eventually have some role in allocating resources and setting priorities in the children's services field. Ultimately, the Ministry pulled back from this radical model and settled on a more conventional method of resource allocation and priority setting.

This does not mean, however, that the experiment was a failure. On the contrary, the Children's Services Committee continues to play a valuable role in the community. There are more than 100 agencies providing services to children in Niagara. It is important that these agencies be familiar with the activities of one another and aware of the latest provincial and federal initiatives. The Children's Services Committee provides the necessary linkages between these organizations.

The CSC mandate also explicitly requires it to provide advocacy services with governments and agencies on behalf of individual "hard to serve" children and more general situations of demonstrated need.

The committee employs five full-time and one part-time staff, engaged in direct coordination and research activities. Direct service delivery is not part of their function.

The committee is composed of sixteen members. Four are regional councillors. Four are parents of children with special needs and represent the perspective of service consumers. One representative is sent from each of eight sectors of organizations providing services for children. These sectors are:

- Child welfare, i. e., Family and Children's Services of Niagara
- Children's mental health
- Day nurseries and day care
- Mental retardation
- Children's correctional services
- Education
- Health
- Voluntary sector

From 1979 to 1982, the province was the sole fund agency of the CSC. Since 1982, Regional Niagara has shared about 25% of the total cost with the province. The budgeted 1988 contribution from the region was \$56,319. This is not a mandatory levy on the region. It is under no legislated obligation to provide funding and it has made no long-term funding commitment.

Identified Problems

In the past, the relationship between the region and the committee has been poorly-defined. The committee has used free space provided within the regional headquarters, but the committee staff are not regional employees.

The committee has a contractual relationship with the Provincial Ministry of Community and Social Services stating that it "will be accountable to the Council of the Regional Municipality of Niagara, through its Social Services Committee . . ."⁶⁷ Some conflict has developed around exactly what form that accountability ought to take. There has been some concern that the committee has not been keeping the council adequately informed about its activities.

Conversely, the Children's Services Committee feels that some councillors have not kept themselves informed about the committee's activities and so are not aware of many good things the committee has been doing.

While further jurisdictional conflicts between the committee and various regional departments have emerged, none of these problems has been serious. Cumulatively, however, they have led to some hard feelings between the committee and certain councillors.

Response to the Problems

The committee has decided to deal with these problems by distancing itself, somewhat, from the region. The committee plans to become a fully independent, incorporated board outside of the regional administrative structure, but retaining ties to it. Under the emerging plan, the committee would continue to contract with the province for annual operating funds, remain in a position to offer some fee for service activities and seek an annual grant from the region roughly in line with what it has been receiving in the past. It would relocate and use some of its regional funding to pay

⁶⁷ Terms of the contract are quoted in Ibid., p. 29.

for accommodation, an expense it has not had in recent years.

While the muddled lines of accountability of the Children's Services Committee violate some of the principles established at the beginning of this chapter, this Commission feels that there are valid reasons to deviate from those principles in the case of the Children's Services Committee.

After careful consideration, this Commission has arrived at the conclusion that there are no serious problems with the relationship between the region and the Children's Services Committee. The financial demands which CSC makes on regional council are quite limited and the council has full control over the level of its contribution.

THE NIAGARA PENINSULA CONSERVATION AUTHORITY

History and Current Role of the Authority

The Niagara Peninsula Conservation Authority was founded in 1959. The general mandate of the authority is set out in section 20 of the Conservation Authorities Act.

The objects of an Authority are to establish and undertake, in the area over which it has jurisdiction, a program designed to further the conservation, restoration, development and management of natural resources.

Some of the specific activities of the authority involve erosion control, operation of recreational areas, flood plain mapping, heritage resource management, and conservation services, including tree planting.

The boundaries of the authority are the watersheds of the Welland River, Twenty Mile and Forty Mile Creeks, and their tributaries. The boundaries of these watersheds do not follow the boundaries of local governments. Eighty percent of the land area of the NPCA is located within the Regional Municipality of Niagara with the remainder spilling over into the Regional Municipalities of Haldimand-Norfolk and Hamilton-Wentworth.

The Basic Problem

The authority's basic problem in its relationship with regional government can be stated quite simply. The Niagara Peninsula Conservation Authority attempts to relate to regional government and it obtains a significant portion of its operating funds from regional government, but most of its

direct relationships are with the area municipalities. First, the members of the authority are effectively appointed by the area municipalities, although the area municipalities' decisions tend to be rubber-stamped by regional council. Second, for reasons discussed below, the NPCA's planning is more directly linked to the needs of the area municipalities than those of the region.

Since the authority seems to spend a considerable amount of time and effort relating to the area municipalities, it is not surprising that the authority's budget request receives a very cool reception from the region.

In the past few years, however, the relationship between the region and the authority has improved considerably. Many individuals in both organizations have been responsible for this improvement and they should be commended for their efforts.

In spite of this improvement, this Commission feels that further improvements could be made in this relationship. The current arrangement works largely because of the presence of competent and well-meaning people. This Commission's objective is to recommend a system which would work regardless of the people involved.

The major change needed is the development of a stronger bilateral relationship between the NPCA and regional government. This does not mean that the authority should ignore concerns of area municipalities altogether, but it should see its primary relationship as being with the region. This basic premise underlies this Commission's recommendations.

The Composition of the Authority

Currently the authority is governed by a twenty-two member board. Two members are appointed by the Provincial Ministry of Natural Resources and the Regional Municipality of Haldimand-Norfolk. Three are appointed by the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth. The remaining fifteen are chosen by regional council. While it has not been traditional for regional councillors to serve on the authority, there is no legislation preventing them from doing so. The traditional manner in which appointments have been made is that council or the mayor in each area municipality identifies the person that it would like to appoint to the

authority.⁶⁸ Regional council then rubber stamps this decision.

The prerogative of recommending members for appointment to the authority is jealously guarded by the area municipalities. A recent report recommended a reduction in the size of these boards so that there will no longer be enough seats to allow each area municipality one representative.⁶⁹ This has been a cause for concern on the part of some municipalities.

The effect of this system was described thoroughly in the background study for this Commission.

There can be no question that the system achieves local rather than regional representation and accountability. The municipal members of the Authority see themselves invariably as representing the local municipality and the local council. For some, this means that they scarcely feel the need to take notice of Authority activities beyond their municipality; their concern is to ensure that an appropriate amount is spent in their town or city. This is the kind of parochialism that regional reorganization was supposed to overcome. Yet, in the case of the Conservation Authority, it remains an important part of the structure.⁷⁰

This is one tangible example of the problem identified above. The authority receives its funding from the region, but the members of the authority effectively represent the area municipalities. This situation is in dire need of change bringing the authority into closer contact with the region.

⁶⁸ This results in fifteen appointments rather than twelve because traditionally Niagara Falls and St. Catharines have had two and three positions, respectively.

⁶⁹ Ontario Ministry of Natural Resources, A Review of the Conservation Authorities Program (Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1988), pp. 54-59.

⁷⁰ Krushelnicki, Agencies, Boards and Commissions in Niagara, p. 34.

Recommendation 9.3

The authority should be composed of fourteen members. Six of these should be regional councillors drawn from the Finance, Planning and Development, and Public Works and Utilities Committees. Four members should be private citizens appointed by the Niagara Regional Council. The Regions of Haldimand-Norfolk and Hamilton-Wentworth should each appoint one member and the province should continue to appoint two members.

This arrangement provides for a strong regional presence on the authority. The reduction in size has the added benefit of producing an authority of a more workable size.

In the past, the authority's relationship has been mainly with the Finance Committee of council through its budgetary request. Given the problems that are likely to surface in the future, that relationship must broaden. For example, problems of storm water drainage can best be handled by joint action of the authority and the regional Public Works Department. The joint planning and contracting of various major projects should save money and ensure that these projects are in place more quickly.

The activities of the authority relate most closely to the regional areas of planning, public works, and finance. The regional councillors who sit on both the authority and those committees should provide continuing liaison between the committees and the authority. Furthermore, this should complement the continuing liaison at the staff level.

The Authority's Long Term Planning Process

Capital projects, by their very nature, require effective long term planning. It is particularly important in watershed management to ensure that projects are completed in a particular order to maximize the benefits obtained and minimize the cost of continual change in existing projects or retrofitting older projects. Long term planning is absolutely essential for major capital projects.

In the past, the authority has not been able to engage in long term planning because it simply responded to area municipalities wanting to undertake particular projects. Particular projects have been undertaken, not because of a conscious decision about the extent of need, but because a particular area municipality was willing to provide partial funding in a given year. Operating in this manner means that urgently needed projects in municipality A could be postponed

if municipality B expresses a willingness to share in the cost of undertaking a project within its boundaries in the current year.

Recommendation 9.4

The authority should phase out its existing agreements with area municipalities concerning capital construction projects. In the future, the authority should work with the region to develop a long term capital expenditure plan.

The Budget Process

The authority obtains its funding from a number of different sources. The basic principle is that the Provincial Ministry of Natural Resources and the three regional governments collectively share the operating expenses of the authority. The area municipalities share in the cost of capital projects which benefit each of them. This is handled on a project by project basis. Each project is the subject of negotiation between the authority and the affected area municipality or municipalities. The NPCA also receives a substantial sum from fees charged for the use of parks.

The authority has the right to impose a mandatory levy on regional council. In the past, the authority has, on occasion, complied with regional requests that its budget be reduced, but it is under no obligation to do so. In the current situation, the region is obligated to fund a significant portion of the authority's budget, but has no control over the level of that budget or the specifics of where and how it is spent. Unlike the situations of the police commission and FACS, there is no appeal mechanism if the region is unhappy with the amount requested by the conservation authority.

A large part of the blame for this lack of control rests with regional council. It has the right to appoint a majority of members of the authority, but has given up that right by effectively delegating it to the area municipalities.

TABLE 9.2
 NIAGARA PENINSULA CONSERVATION AUTHORITY
 SOURCES OF REVENUE

1987

Source	(\$ 000s)	%
Ministry of Natural Resources	924	38
General Levy from Regional Governments		
Niagara	840	34
Halimand-Norfolk	21	1
Hamilton-Wentworth	51	2
Levy for Capital Projects of Direct Benefit to Area Municipalities	46	2
Fees and Charges	297	12
Other Revenue	238	10
TOTAL	2,421	100

SOURCE: Niagara Peninsula Conservation Authority, Annual Report - 1987, and information supplied directly by NPCA.

Recommendation 9.3 requiring regional council to make these appointments, effectively as well as nominally, goes some distance toward establishing a strong regional presence on the authority. However, it would not allow council to have direct control over the authority's budget. As the legislation now stands, the NPCA has the right to issue a mandatory levy to the region.

In earlier discussions in this chapter and in the preceding chapter, this Commission has criticized the idea of mandatory levies. The argument will not be re-stated here, except to say that this Commission feels strongly that the regional council should be responsible for its own budget. Mandatory levies impose charges on council over which it has no control. This muddles accountability relationships and limits the ability of council to coordinate activities and prevent duplication.

Recommendation 9.5

The Niagara Peninsula Conservation Authority should present its budget to the regional council in the same manner as any department of the regional government. The decision of the regional council with regard to level of funding should be final as it is for a department of regional government.

This recommendation is not an insinuation that the authority has acted in an irresponsible manner. In fact, the Niagara Peninsula Conservation Authority spends considerably less per capita than its neighbouring authorities.

This Commission makes this recommendation because of an important principle. Regional councillors are responsible to raising revenue and hence, should be accountable for all regional expenditures. At the moment, they cannot control major portions of it. To ensure accountability, there is a need to gain control over the budgetary process of all special purpose bodies.

SOME GENERAL COMMENTS

In addition to the recommendations discussed earlier pertaining to specific agencies, boards, and commissions, this Commission has two other recommendations pertaining more generally to all agencies.

Number of Boards on which Region Is Represented

The recommendations in this and the preceding chapter will increase the committee workload of council members. If all recommendations in these two chapters are adopted, there will be two additional councillors on the Police Commission, two additional councillors on the board of FACS, and six councillors on the NPCA. This is a total of ten additional committee positions. Also, the workload of other committees will increase because they will be forced to scrutinize the budget and operation of these previously-autonomous agencies.

This Commission feels that this additional workload is warranted because of improvements in the overall delivery and control over the operation of important services. However, this Commission recognizes that some provision must be made to deal with this additional workload.

This Commission's earlier recommendations increasing the number of councillors by three, reducing the size of council committees, and limiting the number of committees on which a councillor can serve go some way in this direction, but there is one other action that council can take to lighten its workload.

Currently, regional council appoints some of its members to governing bodies of a number of organizations not directly related to regional government. Some possible examples are appointments to hospital boards and other civic organizations. While this is done to effect better coordination, there is some question about the need to have a regional councillor sitting on governing bodies such as these, when there is no direct financial or other relationship between regional council and the organization.

Recommendation 9.6

The region should review the appointments which it now makes to various agencies, boards, and commissions and eliminate those where there is no direct regional involvement in the activities of the agency.

Council might want to sever its ties with some organizations completely, not out of spite or pique, but simply because there is no real reason to have those ties. They consume a very valuable council resource--the time of its members. In other cases, council could keep its tie with an organization by appointing someone other than a councillor as its representative on the body.

This recommendation is not meant to discourage any councillor who would like to sit on a body from doing so. However, the councillor should not view this as a part of his or her council responsibilities.

Recall of Board Members

When council appoints members to agencies, boards, and commissions, there is a presumption that the appointment is made for a three year term. The person can resign during that period, but it is unclear if regional council has the right to remove one of its appointees during that period.

This and the preceding chapter have argued that agencies, boards, and commissions should be more accountable to regional council than they are at the moment. A prime mechanism for promoting this accountability is through the appointment of regional councillors to serve on these bodies. However, this accountability is truncated if council loses control over the individual after he or she is appointed. It seems logical that if council can appoint someone to a position, council can subsequently remove that person, but there is some concern currently about whether that legal right exists.

Recommendation 9.7

Guidelines should be established which make it clear that council can revoke at any time any regional appointment.

Council will need to work out the detailed arrangements for this process. For example, is a simple majority or some larger number needed to effect recall? Must a cause be stated?

It is presumed that this right of recall will seldom be used, but it is important that council have ultimate control over its appointees.

CHAPTER 10

PUBLIC WORKS

INTRODUCTION

Public works is one of the areas where the region and area municipalities have joint or shared responsibility for delivering a variety of services. This joint responsibility or as it is sometimes referred to, split jurisdiction, has been the basis for claims of duplication and inefficiency. Duplication, it is alleged, exists because both the region and area municipalities are responsible for servicing and maintaining roads, collecting and treating sewage, and treating and distributing water to name the more obvious examples. Probably the most frequently mentioned example of duplication revolved around snow ploughing.

Snow ploughs belonging to one jurisdiction travel along another jurisdiction's roads, with ploughs raised, to reach and plough their own roads. In the minds of some, this is evidence of duplication. However duplication does not exist because only one level of government is directly responsible for each kilometre of road. On the other hand, the fact that regional (local) vehicles traverse local (regional) roads to reach their destination may be evidence of inefficiency; that is, it may be more cost efficient for one level of government to assume responsibility for maintaining and servicing all roads within a specific geographic area.

Although virtually all submissions and comments received by this Commission assumed that a two tier local government structure created duplication and inefficiency, there is some evidence suggesting that this structure operates in a way that has avoided duplication. For example, the region provides maintenance and emergency service for all local traffic signals including the coordination of traffic lights. As well, the region provides maintenance and emergency services for all sewage pumping stations. The region's sign shop provides signs for the area municipalities as well as for the region. Public works crews in some area municipalities perform all maintenance and emergency services on regional water and sanitary mains. In some instances, the area municipalities service and maintain certain regional roads running through highly urbanized areas.

While the bulk of the concern over duplication was directed at a small subset of public work's functions (mainly road maintenance and in particular, snow ploughing), the complaints were of sufficient frequency to prompt this

Commission to undertake a separate study⁷¹ on the major components of public works within the region of Niagara.

Before addressing the specific public works functions for which this Commission feels recommendations for change are warranted, it must be noted that this Commission had neither the mandate, expertise nor resources to conduct an evaluation of the in-house operations of the public works departments of the region or the area municipalities. Instead, this chapter addresses the functional and service delivery relationship between regional public works and the public works departments of the area municipalities by concentrating on jurisdictional changes that would improve the overall efficiency and effectiveness of the delivery of public works services in the Niagara region.

PUBLIC WORKS FUNCTIONS AND RESPONSIBILITY

Table 10.1 records the major public works functions and sub-functions and notes the level of government responsible for their delivery. This table might not be all inclusive, but it reflects those functions identified by this Commission as constituting the most important areas. For more detail on each of these, the reader is referred to the background study.

The more salient features of this table indicate that joint responsibility is prevalent in many of the public works function. The more notable exceptions include transit and waste management, both of which are the responsibility of the area municipalities.

EXPENDITURES

Table 10.2 records the percentage of total budgetary operating expenditures absorbed by the major public works functions for 1977 and 1986. The major change over this period is the relative decline in road expenditures and the relative increase in expenditures on environmental services, a situation largely dictated by provincial conditional grants and regulations.

⁷¹. Lionel D. Feldman Consulting Ltd., Public Works in the Niagara Region (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

TABLE 10.1
RESPONSIBILITY FOR PUBLIC WORKS FUNCTIONS

Function	Region	Area Municipalities	Shared
TRANSPORTATION			
Roads:			
Sidewalks		X ^a	
Street Lighting		X	
Traffic Signals	X	X	
Pavement Markings	X ^b	X	
Directional Signs			X
Informational Signs			X
Commercial Signs		X ^c	
Landscaping		X ^d	
Access Control	X ^e		
Planning			X
Traffic Engineering			
- parking control			X ^f
- traffic signal			
coordination	X		
Parade Permits			X
Maintenance Responsibility			X ^g
Maintenance Standards			X
Transit		X	
WATER			
Supply and Treatment	X		
Reservoirs and Water Towers	X		
Mains			X ^h
Payment		X ⁱ	
Standards on Mains	X		
Emergency Maintenance			X ^j
Planning and Research			X
SANITARY SEWERS			
Treatment and Discharge			
Facilities	X		
Mains			X ^k
Payment		X ^l	
Standards on Mains	X		
Emergency Maintenance			X
Planning and Research			X
Pumping Stations	X		
Sludge Disposal	X		
STORM DRAINAGE			
Responsibility			X ^m
Lot Grading		X	
WASTE MANAGEMENT			
		X	
EMERGENCY PLANNING			
			X
MAPPING AND DATA BASE			
			X

- a. Area municipalities do all sidewalks except those on regional bridges which are done by the Region.
- b. Done by Region on a charge back basis.
- c. Along Regional roads, subject to Regional approval up to 20 metres from the centre line of the road.
- d. Region occasionally shares the cost. Region provides seeding and sodding along regional roads.
- e. Region controls regional roads and has some control on area municipal road approaches to regional roads.
- f. Area municipalities enforce on-street parking on regional roads and collect the revenues (parking meters).
- g. In selected instances, area municipalities service regional roads on a charge back basis.
- h. All mains 16 inches (400 mm) or larger are regional responsibility. Area municipalities are responsible for water pipelines distributing water along local streets serving relatively small areas and generally including commercial and industrial properties.
- i. Region charges municipalities at bulk rates. Area municipalities collect from the consumers.
- j. Area municipalities provide emergency service on regional mains with charge back to the Region.
- k. Region is responsible for flows of 6 cubic feet per second or larger. Area municipalities are responsible for sanitary sewer pipelines located along local roads and servicing relatively small areas including commercial and industrial properties.
- l. Region charges area municipalities by bulk (volume).
- m. Not clearly defined except for conservation authorities.

SOURCE: Summarized from Lionel D. Feldman Consulting Ltd., Public Works in the Niagara Region (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), pp. 5-26.

TABLE 10.2

EXPENDITURES ON PUBLIC WORKS BY MAJOR FUNCTION
AS A PERCENT OF TOTAL EXPENDITURES

1977 AND 1986

Function	Region Plus Area Municipalities		Region		Area Municipalities	
	1977	1986	1977	1986	1977	1986
Roads	20.5	15.6	15.9	10.6	24.2	20.3
Sanitary/ Storm Sewers	8.4	9.9	10.5	13.0	6.8	7.0
Water	7.2	7.4	8.1	8.7	6.5	6.3
Garbage Collection/ Disposal	3.0	3.4	--	--	5.4	6.5

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), taken from tables 3 and 9.

TABLE 10.3

ANNUAL PERCENTAGE CHANGE IN OPERATING EXPENDITURES PER HOUSEHOLD
CONSTANT DOLLARS

1977 - 1986

Function	Region Plus Area Municipalities	Region	Area Municipalities
Roads	- 2.7	- 3.3	- 2.4
Sanitary/ Storm Sewers	2.1	3.6	- 0.1
Water	0.5	1.7	- 0.8
Garbage Collection/ Disposal	1.6	--	1.6

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), taken from table 8.

Table 10.3 converts this expenditure information into average annual percentage increases in per household expenditures, in constant dollars, over the decade from 1977 to 1986. Expenditures on roads at the regional level declined significantly (3.3 percent annually) while expenditures on sanitary/storm sewers and water increased (3.6 and 1.7 percent respectively). Expenditures of the area municipalities on the same functions all declined over this period. Not surprisingly, when both levels of government are combined, expenditures on roads fell while those on the remaining functions increased.

ROADS

There are four separate road systems operating within the region of Niagara; the province is responsible for provincial highways; the Niagara Parks Commission is responsible for the Niagara Parkway; the region is responsible for regional roads; and the area municipalities are responsible for their road networks.

The existence of more than one government servicing and maintaining these roads cannot be interpreted as automatically generating duplication and inefficiency. In fact, there are examples where the current two tier local government structure in Niagara has led to one government specializing in the provision of specific functions for both levels. This appears to be efficient. For example, area municipalities are responsible for street lighting on all regional and area roads. The region maintains, services and coordinates all traffic signals except those under provincial jurisdiction. The region produces signs for all area municipalities and for the region.

Cooperation in these areas and the ensuing efficiencies are to be applauded; however, there are other areas where specific changes might eliminate some existing concerns and generate further efficiencies.

Certain area municipalities have expressed concern over the region's application of uniform maintenance standards across the region; that is, winter maintenance on rural regional roads is excessive (bare pavement) and grass cutting on urban regional roads is inadequate (three times a year). Some citizens, particularly members of physically disabled groups, have expressed dissatisfaction with the lack of uniformity in location and specification of sidewalk ramps and street access.

Addressing each of these issues and others like them is beyond the scope of this Report because, in many cases, it would require an in-depth technical analysis to determine the precise changes that should be made. Instead, this chapter attempts to set up a mechanism for resolving the extant concerns, leaving it up to the various parties to work out the precise details.

In any two tier local government structure, some tension is inevitable. Indeed, when one reviews the many functions falling under the roads classification in table 10.1, it is surprising how few of them have been identified as being areas of concern (road maintenance and servicing, mainly).

To accommodate concerns of a technical nature, the regional government in Niagara should systematically evaluate its operations in consultation with the area municipalities. A forum should be established in which adjustments in jurisdiction, regulation, organization and operation of all public works functions should be considered. This is a two stage process--administrative and political.

Regional council offers an established forum for resolution of policy issues, containing representatives from each of the area municipalities. Further, the existence of the region's standing committee on Public Works and Utilities offers the opportunity for committee review of recommendations. Politically, the procedures and forum are in place.

Administratively, there is no comparable forum for senior public works officials. The considerations to be dealt with must not be dealt with unilaterally. They must be discussed jointly by the area municipalities and the region. This will require a change in the attitude and approach taken by the Regional Public Works Department. This Commission's background study on public works noted that:

The most serious problem rests with the approach adopted by the Region's Public Works Department where external relations are marked by a rigidity in approach, lack of flexibility and an air of unwillingness to accommodate the views of other professionals in area municipalities or agencies.⁷²

⁷² Ibid., p. 37.

Recommendation 10.1

A Joint Technical/Administrative Public Works Committee, consisting of senior public works officials from the region and area municipalities, should be constituted to discuss issues of joint concern. The Committee should meet at least four times a year with an agenda that is jointly set prior to the meeting.

Establishment of a Joint Committee of the region and area municipalities at the administrative or technical level will both formalize and provide a forum for resolving inter-jurisdictional difficulties.⁷³ This Committee should create an opportunity for open discussion and consideration of matters of joint concern. For issues that deal specifically with one or two area municipalities and the region, senior public works officials from each of the concerned jurisdictions should consult with each other and attempt to resolve their differences.

It is hoped that these meetings will allow the parties to reach a consensus. If this fails, the Committee's deliberations will, at worst, provide the Public Works and Utilities Committee with the benefit of articulated positions from technical/administrative experts.

While this Commission is not in a position to dictate the issues that this Committee ought to address, there are a few that should be considered. For example, this Commission received some persuasive arguments in favour of establishing uniform standards and policies on sidewalks. Different standards increase the difficulty faced by the physically handicapped who travel across the region for business or pleasure. While this is basically the responsibility of area municipalities, this Commission believes that it would be a relatively straightforward exercise to establish a uniform region-wide policy on sidewalk standards. Surely this could be worked out by the Technical/Administrative Committee.

Further complaints were directed at the region because of its policy of applying similar standards to urban and rural roads (three grass cuttings everywhere in the summer and bare pavement everywhere in the winter). This Commission believes that the newly established Joint Committee should clarify and

⁷³ The model that may be followed is that of the current and on-going discussions held by the clerks, treasurers and chief administrative officers of the region and area municipalities.

define minimum standards for winter and summer maintenance in urban and rural areas.

While the region and area municipalities have already cooperated in areas where economies can be gained from one government specializing in a particular function, the Joint Committee should consider the possibility of further economies. Specific areas where this might be possible should be addressed in the Committee's discussions.

Perhaps the most contentious issue in a few of the area municipalities (primarily the more urbanized) revolves around their inability to control or 'streetscape' regional roads passing through downtown or highly urbanized areas. Current jurisdictional responsibility for roads is largely a function of whether the road was a county road or a township/city/town road at the time of inception of regional government in 1970. County roads became regional roads and the remainder became area municipality roads.

Since that time, very few roads have been transferred, although in a number of instances the use and importance of regional and area municipality roads have changed dramatically. For example, highway 406 (provincial highway) has significantly altered traffic flows through and around St. Catharines. This has changed the nature of the roads in the urbanized area of St. Catharines, yet no notable jurisdictional change has occurred in the responsibility for regional versus area municipality roads.

Redefining regional versus area roads under an updated and carefully articulated set of criteria (possibly based on traffic volume, composition of traffic, and function of road) would undoubtedly lead to the transfer of some roads from one jurisdiction to the other. For example, regional roads that over the past twenty years have switched from being major inter-municipal traffic arteries to congested downtown streets should, in all likelihood, be given to the area municipality.

This would relieve some of the tension currently existing because it would allow the area municipality to landscape or 'streetscape' these routes according to its desires. As well, it would take away from the region those roads that no longer perform the functions of a regional road.

Suggestions that provincial grants for roads will decrease if the jurisdictional responsibility for selected roads shifts from the region to the area municipalities could not

be substantiated by this Commission.⁷⁴ When this kind of shift occurred in other regions, provincial grants did not fall.

Recommendation 10.2

The Joint Committee should reconsider and redefine the criteria for determining the jurisdictional responsibility for roads in the Niagara Region. When the new criteria have been set, some roads currently under regional control might be switched to the area municipalities and vice versa.

Additional efficiency gains might be achieved by having one level of government service and maintain roads belonging to the other level within a specific geographic area. To a limited extent this is done currently (a few area municipalities do some servicing and maintenance of regional roads on a charge back basis); however, it may be appropriate to extend this arrangement to other roads and other road related services. Indeed, where the per unit cost of providing the service is lower under one level of government, then efficiency gains are achieved by having this level of government perform the required task.

As well, if an area municipality wants a level of service along a regional road that exceeds the minimum and if the region is unable or unwilling to deliver it (for example, more than three weed cuttings per year), a case can be made for having the area municipality provide the expanded level of service.

When the Joint Committee is established, presumably these kinds of issues could be resolved or failing resolution, the pros and cons of the alternatives could be debated, discussed and presented to the region's Public Works Committee and regional council for resolution.

WATER, SEWERS, AND STORM DRAINAGE

The area municipalities, region, and the Niagara Peninsula Conservation Authority (NPCA) are responsible for various aspects of water, sewers and storm drainage. In water treatment and delivery, the region is responsible for supply and treatment including all reservoirs and water towers. Water mains, sixteen inches (400 mm) or larger, are a

⁷⁴ Because standards for regional roads tend to be higher than those for roads in the area municipalities, provincial grants have been higher for the former when compared with the latter.

regional responsibility. Area municipalities are responsible for smaller water pipelines distributing water along local streets.

Similar shared responsibilities are noted for the collection and treatment of sanitary sewage. The region is responsible for treatment facilities and discharge including pumping stations and sludge disposal. In addition, the region is responsible for all mains with flows of six cubic meters per second or greater. Area municipalities are responsible for the smaller sanitary sewer pipelines usually located along local roads. For both sewers and water, the region levies a charge based on usage on the area municipalities and they, in turn, charge their customers.

Responsibility for storm drainage does not seem to be clearly defined. The region appears to be operating on certain assumptions as to what its responsibility is while the area municipalities occasionally operate on the assumption that the region has other responsibilities. This uncertainty and ambiguity over responsibility should be resolved by the Joint Committee.

While there are no apparent problems with service duplication in the treatment and distribution of potable water and the collection and treatment of sewage, this Commission's investigation of water and sewers was based on the belief that certain efficiencies might be realized from a reorganization of the current responsibility for their delivery. As the information in table 10.1 indicates, with the exception of storm drainage, the responsibility for service delivery is clearly delineated.

The current system, however, does not provide adequate incentives to promote efficiency and to eliminate potential waste. Perhaps this can be illustrated best by reference to water and sewage collection. In a system like Niagara's where the region is responsible for treatment while the area municipalities are responsible for distributing water and collecting sewage, there may be little incentive for the distribution or collection entity to implement policies or programs designed to economize on the consumption of water or quantity of sewage generated. To be more specific, as long as the region is responsible for treating water and sewage, there is relatively little incentive for the area municipalities to repair leaking sewer pipes, cracked joints, improper connections, poorly laid sewers or to disconnect weeping tiles and roof leaders from sanitary sewers. Inaction in these areas can lead to infiltration of storm water into the sewer system and create a demand for additional capacity in the size of the trunk sewer lines and the treatment facility, both of which can be very costly.

Additional capacity is required when consumers fail to conserve their use of water. Probably the best method for ensuring conservation and eliminating unnecessary use is through a policy of charging on the basis of quantity consumed through metering rather than through fixed charges unrelated to consumption. Virtually every municipality that has switched from fixed charges to meters has noted a significant decline in household consumption and the consequent decline in required treatment capacity. The introduction of meters for household consumption in every municipality in Niagara, then, is likely to reduce consumption and treatment costs. At the moment, failure to meter in some area municipalities might have serious cost implications for the region because of the expanded plant capacity required to meet these higher than necessary demands.

There are two ways in which this problem might be resolved. First, the region could impose water and sewer levies significantly higher than those currently imposed on the area municipalities for sewage discharged to the treatment plant. If this levy were high enough, it would force the area municipalities to implement programs designed to correct some of the problems noted above. While this is a possibility, it is likely to involve considerable discussion, disagreement and general haggling over the magnitude of the levy. For this reason, this Commission rejects this alternative.

The second alternative, and the one preferred by this Commission, is for the region to assume complete responsibility for all aspects of the entire water, sewage, and storm drainage system within the Region of Niagara. This system is currently in place in a number of other regions in Ontario⁷⁵ and is likely to be conducive to a more efficient, environmentally acceptable and less costly system.

Recommendation 10.3

To create a system that should be more cost efficient, this Commission recommends that the region assume full responsibility for all aspects of water treatment and delivery, sewage collection and treatment, and storm drainage.

⁷⁵ The regions of Durham, Peel and Halton, for example, have complete responsibility for treatment and delivery of water and collection and disposal of sewage. A similar system has been recommended for Ottawa-Carleton.

Full regional responsibility implies that the region collect water revenues and sewer charges from its customers. The most inexpensive way of doing this is to use the local Hydro-Electric Commissions as is done in the Region of Halton.

While this Commission recommends that the region assume full responsibility for water and sewers, it does not preclude the region from requesting that the area municipalities perform some or all of the maintenance and servicing functions on a charge back basis. Likewise, it does not preclude the region from contracting this work out to the private sector.

SOLID WASTE MANAGEMENT

Niagara is the only regional government with no responsibility for solid waste management. All other regional governments are responsible for solid waste disposal and a few have some responsibility for collection, although this is primarily the responsibility of area municipalities (see table 5.4).

Since solid waste collection and disposal in the Region of Niagara fall within the domain of the area municipalities, there is no duplication. This does not mean, however, that the current arrangement is the most efficient or effective.

Solid waste management is an issue that is plaguing governments everywhere and is not about to disappear. Decisions over disposal sites have generated and will continue to generate considerable citizen interest and outrage. Tough political decisions will have to be taken. It will not be acceptable for one level of government to shirk its responsibility by 'passing the buck' to another level.

A system of government responsibility for solid waste can be based on a number of factors. For example, arguments in chapter 1 suggested that if economies of scale exist in the provision of specific services or if spillovers are noted, a case can be made for provision of the service by the government encompassing the larger geographical area.

There is a general consensus that solid waste disposal generates significant spillovers.⁷⁶ In fact, the spillovers are of such a magnitude that it could be argued that the province should accept responsibility for waste disposal. Indeed, this is a view supported by this Commission. Unfortunately, it is politically unrealistic to assume that the province will take over this responsibility in the near future, if ever. In fact, there is some evidence that the province is attempting to pass additional services, programs and functions on to local and regional governments without corresponding funds for their implementation and delivery (see chapter 5). Accepting this, this Commission has resorted to a more politically plausible and likely alternative.

Recommendation 10.4

The region should assume responsibility for solid waste disposal across the entire Region of Niagara.

The Ministry of the Environment's policy is to encourage "regional" responsibility for waste management. Furthermore, this is a recommendation strongly supported in two of this Commission's background studies."

The existing arrangement whereby the area municipalities are responsible for waste management exacerbates two main problems. First, there are increasingly complicated technical requirements in the handling of waste disposal; and second, the ability to plan well in advance of needs, to guide these plans through the approval process and to find the resources to implement adequate disposal suggest increasing difficulties for area municipalities.

Through a regional initiative, a study of waste disposal was undertaken leading to the recommendation for a "CLUB" approach; that is, two or more area municipalities combining to provide joint disposal sites. The Club arrangement offers significant improvements over the existing system by pooling the resources of a number of area municipalities into one system. There are doubts, however, that the administration of Clubs can function effectively over the long term.

⁷⁶ See Enid Slack, An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), p. 38.

⁷⁷ Ibid., p. 40, and Feldman, Public Works in the Niagara Region, p. 44.

Many governments are trying to reduce the solid waste problem by encouraging recycling. In Niagara, all area municipalities have programs for recycling newspapers, bottles, and cans. These all seem to be working reasonably well and there is no reason to change the existing arrangement now. However, in the future more complex and costly technologies could be developed. If economies of scale emerge in recycling and/or if there are distinct economic benefits from having the recycling and disposal facilities at the same venue, then the region might want to assume responsibility for recycling.

To this point, nothing has been said about solid waste collection; in fact, this Commission never heard any criticism about the current collection responsibility. Virtually every area municipality has found it economical to contract out the collection of solid waste to the private sector. This does not mean, however, that solid waste collection will never be an issue.

If the region assumes responsibility for disposal and possibly recycling, collection might become an issue for precisely the reasons outlined in the above discussion on water and sewers; that is, there may be little incentive for area municipalities to initiate policies minimizing the amount of solid waste collected when these same municipalities are not required to assume responsibility for disposal or recycling.

There are ways of controlling this problem, however. Either the region assumes all responsibility or it gets the same result through the continued use of tipping fees. The establishment of a charging policy was not recommended for sewage collection and storm drainage because of the difficulty of introducing and establishing correct charges (largely because household effluent is not measured for each household separately). However, the use of tipping fees is clearly accepted and charges can be easily assigned to each truckload of solid waste. Furthermore, at some dollar value, tipping fees will provide an effective incentive to encourage area municipalities to enact and promote policies designed to minimize the quantity of solid waste collected.

MAPPING AND DATA BASE

Computerized mapping and data bases are increasing in importance as management tools for all municipalities and agencies including conservation authorities. For policy purposes, geographical, demographic, housing, mapping and socio-economic data are invaluable aids for planning and designing policy programs and initiatives.

While the region is moving in this direction, it has not moved far enough or fast enough, although it is planning to pursue this more aggressively in the near future. Of the area municipalities within Niagara, the City of St. Catharines appears to have developed a reasonably sophisticated and comprehensive mapping system and data base. Clearly, this is a service where coordination and cooperation would be efficient and cost effective. Indeed, given that St. Catharines appears to be more advanced than any other local government, this Commission suggests that the city and the region pool their efforts to take advantage of economies of scale and lower costs to establish a comprehensive data base that could be of assistance to the region, area municipalities and any other agency requiring the information.

Recommendation 10.5

The Regional Municipality of Niagara should coordinate the development of data bases and mapping for the entire region. As well, the regional government should become the central depository for such data.



CHAPTER 11

LAND USE PLANNING

INTRODUCTION

Land use planning in Niagara is a service jointly delivered by the area municipalities, regional government, the Niagara Escarpment Commission (NEC), and the Niagara Parks Commission (NPC). The latter two agencies have a considerable land area within their jurisdiction and a very significant degree of authority with respect to the development of those lands.

Since there are other studies currently under way to resolve who should have jurisdiction over land development and planning within the geographic boundaries of the NEC and the NPC, this chapter will concentrate on the relationship between the area municipalities and the region alone. Furthermore, this chapter will not evaluate the internal operations of the planning departments at either the regional or area municipality level because this Commission has neither the mandate, expertise nor resources sufficient to complete such an evaluation.

Instead, this chapter will address the relationship between regional planning and planning in the area municipalities by concentrating on changes that could make the overall planning system within the Region of Niagara operate more efficiently and effectively.

As with other services provided by two levels of government, a certain amount of tension and concern seems to be inevitable. However, in conversations with officials from the area municipalities, land use planning invariably surfaced as being number one on every 'hit list' in discussions of problems that were perceived to exist with regional government. The inclusion of the word perceived in the preceding sentence is deliberate because one of the tasks faced by this Commission involves a separation of perceived from real problems.

Citizens (including developers) have complained about the 'run around' experienced when seeking advice on or a resolution of specific planning issues. For example, this Commission was presented with anecdotal evidence from agitated individuals claiming that meetings with planning officials in a specific area municipality or the region sometimes led to the response that they were in the wrong place and that the appropriate authority for approving or resolving their specific request was the 'other level' of government. After visiting the 'other level,' some of the

citizens claimed that they were referred back to the government initially contacted. To the extent that these claims are legitimate, they represent a serious concern.

In fact, they represent a range of alternative interpretations. Are some planning officials in certain governmental units attempting to send citizens on a 'run around' to make other governments look bad? Are the existing two tier planning guidelines so vague, unclear or undefined that planning officials themselves are not fully aware of which level of government is responsible for approving or addressing certain requests? Are the citizens at fault because they have not familiarized themselves with the planning process even though the information is available? Or have the region and area municipalities been deficient in providing the citizens with this information? While there may be additional interpretations, the few listed here represent the types of concerns and issues that have formed the basis for the following discussion and recommendations.

Attempting to resolve the problems and concerns that have been raised with this Commission is complicated because of the difficulty of separating them into those attributed to the two tier planning system in existence and those associated with the personalities involved in carrying out the planning function in the Region of Niagara. This separation is important because it is relatively straightforward to recommend changes leading to improvements in the system, but considerably more difficult to make recommendations dealing with the personalities involved. While most people recognize that a less than efficient and effective two tier system will work as long as the right people are in place (that is, individuals who are willing to work in a cooperative partnership), it is likely to encounter problems if the wrong people are in control. To minimize these kinds of difficulties, this Commission's recommendations are designed to improve the efficiency and effectiveness of two tier planning in Niagara.

The remainder of this chapter is organized in the following manner. First, information on the level of and changes in expenditures on planning and economic development combined⁷⁸ are presented. Second, the appropriate role for regional planning in a two tier planning system is explored. Third, some important principles that ought to be put in

⁷⁸ This Commission did not separate expenditures on economic development from those on land use planning because certain functions are performed by the planning department in some municipalities while the same functions are performed by economic development officials in other municipalities.

place to ensure an efficient and effective two tier planning system are enunciated. Fourth, a number of specific planning concerns and issues are discussed including some recommendations for change.

EXPENDITURES

Table 11.1 notes that per household expenditures on planning and economic development by the area municipalities (\$55) were almost five times higher than similar regional expenditures (\$12) in 1986. As well, these expenditures amounted to 4.7 percent of the total for the area municipalities and 1.1 percent of the total for the region. When combined, they accounted for 2.9 percent of the total.

Table 11.2 indicates that the average annual percentage increase in constant dollars over the decade from 1977 to 1986 amounted to 1.5 percent per year for each level of government.

Given the relatively low level of expenditures on these functions, there is, in all likelihood, limited cost savings that could emerge from the elimination of certain functions or activities. In fact, there may be very little to be saved by eliminating all planning functions from either the region or the area municipalities because what is dropped by one level would have to be absorbed by the other.

This is not to imply, however, that the existing system is free of problems. Indeed, this Commission has been told that the current two tier system of planning creates problems for some individuals who work in the system and for some citizens who need to resolve specific planning issues. These concerns and difficulties must not be treated lightly; hence, the remainder of this chapter will attempt to address them.

TABLE 11.1

PLANNING AND DEVELOPMENT EXPENDITURES IN THE REGION OF NIAGARA
1977 and 1986

Municipality	1977		1986	
	Expenditure Per Household	Percent of Total Expenditure %	Expenditure Per Household	Percent of Total Expenditure %
Region plus Area Municipality	\$ 30	2.6	\$ 67	2.9
Region	5	1.0	12	1.1
Area Municipalities	25	3.9	55	4.7

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), tables 3 and 9.

TABLE 11.2

CHANGE IN PLANNING AND DEVELOPMENT EXPENDITURE
NIAGARA REGION AND AREA MUNICIPALITIES
(Per Household, Constant Dollars)

1977-86

Tier of Government	Average Annual Percentage Change
Region plus Area Municipalities	1.5
Region	1.5
Area Municipalities	1.5

SOURCE: John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 8.

ROLE FOR REGIONAL PLANNING

Under the Regional Municipality of Niagara Act, the planning function is a shared responsibility between the twelve area municipalities and the region. Specifically, Section 101 (1) states:

The Regional Council shall investigate and survey the physical, social and economic conditions in relation to the development of the Niagara Planning Area and may perform such other duties of a planning nature as may be referred to it by any council having jurisdiction in the Planning Area, and without limiting the generality of the foregoing it shall,

- (a) prepare maps, drawings, texts, statistical information and all other material necessary for the study, explanation and solution of problems or matters affecting the development of the planning area;
- (b) hold public meetings and publish information for the purpose of obtaining the participation and cooperation of the inhabitants of the planning area in determining the solution of problems or matters affecting the development of the planning area; and
- (c) consult with any local board having jurisdiction within the planning area.

Under this legislation, it appears that there are three important roles for the region. First, the region should be responsible for coordinating policy issues that transcend boundaries of area municipalities. For example, preservation and protection of good agricultural and tender fruit land and overall protection and management of the resource base should be regional responsibilities. Leaving these types of policies with the area municipalities may lead to a lack of uniformity and consistency in their application across the region.

Second, the region should act as a resource base for planning staff in the area municipalities. In other words, the region should provide specialized expertise, wherever possible, to the area municipalities for short periods of time on specialized projects. Very little cooperation of this sort is occurring now.

Third, the region should be responsible for conducting specialized studies on topics such as: population forecasts

and distribution patterns; construction of economic and mapping data base information (recommended in chapter 10); review of transportation trends and a regional transportation policy; and a regional housing policy.

In essence, the region should assume major responsibility for overall planning policy and direction along with the provision of specialized expertise and studies. Wherever feasible, the area municipalities should be responsible for carrying out the implementation of this plan.

THE FOUR C's OF TWO TIER PLANNING

To obtain the best two tier planning structure possible, it is absolutely essential that both levels of government work as partners and in a spirit of cooperation, not as adversaries. This partnership will only develop if elected and appointed officials at both levels adopt the attitude that they want to make the system work. Making it work in the most efficient and effective manner is crucial because land use planning has a strong impact on the activities and development of the entire region.

Within the current two tier planning structure in the Region of Niagara, concerns with the organizational and administrative structure including the operating relationship between planners at the region and the area municipalities were voiced with this Commission. The areas of concern and, to put it in a more constructive light, opportunities for improvement can be grouped into what can be referred to as the four C's--coordination, clarification, communications, and comments.⁷⁹

Coordination

One concern arising from meetings with officials from the area municipalities and the region revolves around the claim that some ambiguity still exists over which tier of government is responsible for certain aspects of the planning process. As a first step to the elimination of this ambiguity, it is essential that the official plans of both the region and all area municipalities be brought into conformity with each other, as soon as possible.

⁷⁹ The concept of the four C's is borrowed from the very well-received background study prepared for this Commission on planning. Donald A. Stewart, Planning Study for the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

Recommendation 11.1

The Official Plan of each area municipality should be brought into conformity with the Region's Official Policy Plan by January 1, 1990.

Only through this coordination can local governments in Niagara begin to improve the planning process. Without this conformity, the opportunity exists for problems and difficulties whenever decisions must be made on issues having both regional and local significance. More importantly, this lack of conformity can lead to uneven standards being applied across the region and to situations where a lack of coordinated plans creates an environment in which citizens are occasionally given the 'run around' in seeking approval for planning requests.

Clarification

While conformity of official plans is necessary, clarification of a number of issues included in these plans is equally important; for example, the responsibility for various technical issues should be clearly and unambiguously assigned to one level of government or another. It is equally important to define situations in which the other level of government is justified in becoming involved if it disagrees with the initial decision.

Recommendation 11.2

A Joint Technical Planning Committee, consisting of the chief planning official or designate from the region and each area municipality, be constituted to discuss matters of joint concern.

As recommended for public works (recommendation 10.1), a committee of this nature creates an opportunity for open discussion and consideration of matters of joint concern. If matters cannot be resolved in this Committee, the political process can be used for their resolution. In any case, all decisions must ultimately pass through the political process.

To ensure that discussion and resolution of disputed issues is not delayed, a time limit should be placed on the Committee's deliberations. Where an impasse is noted and cannot be resolved via the political process, a consultant's study addressing the area of the impasse and making recommendations for its removal might be pursued.

Issues, or parts thereof, that might be included in these discussions include zoning, severances, and subdivision approvals. Essentially anything over which there are jurisdictional disputes would be eligible for consideration.

Communications

This Commission received a number of complaints about the lack of communication between the region and the area municipalities, especially in planning issues. The senior level committee recommended in Recommendation 11.2 should help to solve this problem, but there is also a need for more frequent communication about day-to-day planning matters.

To deal with this concern, this Commission recommends the implementation of monthly meetings of planning officials from the area municipalities and the region.⁸⁰ The venue for these meetings should be rotated around the region, unless there are persuasive reasons for holding them in a permanent location. The agenda should be distributed by the region with both the area municipalities and region contributing items for discussion. While the chair of this Committee may rotate among various people, this Commission believes that the Committee should be responsible for choosing its own Chairperson.

Recommendation 11.3

In addition to the meetings of the Joint Technical Planning Committee, monthly planning meetings of area and regional planners should also be initiated to discuss operational, day-to-day problems in the planning environment.

Additional problems have been noted in communications between regional government and citizens; for instance, some submissions to this Commission complained about difficulties encountered in attempting to determine which level of government had responsibility for handling or approving specific planning requests. This has led to comments about the 'run around' imposed on citizens when attempting to resolve their concerns.

This Commission is persuaded by the arguments that the region must improve its communication strategy if it is to remove some of the lingering criticisms about regional government.

⁸⁰ This practice appears to work very well in the Region of Waterloo.

Recommendation 11.4

The regional and area municipality planning departments should examine additional strategies for improving the general public's understanding of the land use planning process in the region.

Comments

One of the problems frequently mentioned was the length of time it takes for comments, mainly on approval processes, to be exchanged between the region and area municipalities. If specific planning functions, responsibilities, and procedures are more clearly defined as recommended above (Recommendations 11.1 and 11.2), it is quite likely that some of these problems will disappear. For those that remain, however, it is important that both levels of government, through the Joint Technical Planning Committee, consider alternatives for streamlining the approval process.

Recommendation 11.5

After responsibilities for the various planning functions have been clarified and assigned, the region and area municipalities should consult in order to establish firm procedures including time limits for processing the various applications.

SPECIFIC PLANNING ISSUES AND CONCERNS⁸¹

Although considerable anecdotal evidence was offered to this Commission about problems which were perceived to exist in specific areas of the planning process, this Commission has taken these examples and interpreted them as reflecting more general concerns or issues. To this end, the following topics cover the more salient and important planning concerns identified by citizens, politicians, and officials from both the region and area municipalities.

Development Approval Process

For the citizens and those involved in land use planning, the process of obtaining approvals for various types of development is often perceived as a complicated, cumbersome and lengthy process.

⁸¹ For a more detailed discussion of these issues, see Stewart, Planning Study for the Regional Municipality of Niagara.

On the one hand, there is a desire to speed up the approval process. In fact, this has been a popular topic of study over the past few years. Presently, the Ministries of Housing and Municipal Affairs are working with a joint Association of Municipalities of Ontario/development industry committee to determine ways of speeding up the process.

On the other hand, time is required to allow different interest groups including citizens, environmental groups, the region, area municipalities, the province, the Niagara Escarpment Commission, and the Niagara Parks Commission the opportunity to protect and promote their own interests and mandates.

There are some issues that persist throughout. For example, the most predictable and consistent issue raised by the area municipalities was that of regional comments on development applications. While no one indicated or implied that the region should not be commenting on certain development approval applications, the concern was that the region frequently commented on applications that had no regional significance. Perhaps this dates back to a time when some municipalities did not have sufficient planning staff or up-to-date Official Plans. Hopefully, implementation of the recommendations in this chapter would eliminate many of these concerns.

A further concern of the area municipalities revolves around the lack of internal coordination of responses by the region. At the moment, comments from the different departments are received by the area municipality at different times independently of each other. Clearly, the efficiency and effectiveness of the planning process could be improved if the Regional Planning Department collected and coordinated all regional comments and produced them in a comprehensive package prior to forwarding them to the area municipality.

Recommendation 11.6

The Regional Planning Department should collect and coordinate comments from all regional departments prior to collating and producing them in a comprehensive package and forwarding them to the area municipality.

Zoning

Since 1974, the region has been responsible for reviewing zoning by-laws and amendments to the Official Plans of the area municipalities. Typically, the region receives all zoning by-law amendment applications for comment prior to the

area municipality holding a public meeting. After the municipality has considered the development and is at the stage of putting forward the application as a proposed by-law, the region frequently comments in detail again.

Whether this second round of commenting is necessary is questionable. As long as there have been no substantial changes in the proposed application from the earlier proposal, it may be possible that regional comments at the by-law stage could include only an acknowledgement letter or that a lack of comment within a particular period of time would indicate the region had no concerns relating to the proposed by-law. Once again, this issue could be resolved by the Joint Technical Planning Committee.

Subdivision Plans

All subdivisions in the Regional Municipality of Niagara must receive draft approval and final approval from regional council. This authority was delegated to regional council by the province in September, 1977. While most of the people involved with the planning process support this change in delegation, it has prompted some concerns. First, it was mentioned that regional approval exposes regional councillors to a greater degree of lobbying by the development industry. While this may be true, it is no different from any other group lobbying regional councillors for the purpose of securing specific decisions. Councillors must treat all lobbyists in the same objective manner.

Second, some planning officials from area municipalities claim to have too little input into the subdivision approval process. With respect to this claim, it must be noted that area municipalities have more input now than when the approval responsibility rested with the province. At that time, their only input was through comments made to the province; now, each area municipality is directly represented by elected officials on regional council.

Third, it has been argued that the entire process of subdivision approval is longer and more complicated than it was under provincial control. This, in itself, may not be the fault of regional planners. Instead, it may have arisen because of the increase in the number of agencies and bodies that have become involved in the approval process over the past few years--Ministry of the Environment, Ministry of Natural Resources, the Niagara Peninsula Conservation Authority, and the Regional Health Department to name a few examples. At the same time, these bodies have expressed their interests much more assertively.

The limited data that are available for the Region of Niagara suggest that of thirty-four subdivision applications in 1987, twenty-eight received draft approval within an average of eight months. Inclusion of the more complicated submissions raised this average to twelve months. For the Regional Municipality of Waterloo, comparable averages were eight and fourteen months. In Hamilton-Wentworth, the average time for approval of simple proposals was six months. Finally, the Ministry of Municipal Affairs has set a goal for having draft approval for fifty percent of all submissions within six months.⁸²

Reasons cited for the lengthy approval process include duplication of requests for comments from the region and related agencies and a regional tendency to be overly tolerant in waiting for comments from the provincial government and other agencies. From the region's perspective, apparently there are difficulties in getting comments and specific development agreement conditions from the area municipalities after formal circulation of subdivision applications.

While regional council currently approves subdivision applications, approval time might be reduced if the Director of Planning were given authority to approve some applications. Applications would go to council if conditions varied from the standard subdivision conditions; if conditions were at variance with those of the area municipality; if the region was being committed to costs not in the current capital budget; or if the Director of Planning wished to have the application reviewed by regional council. Other applications could be approved by the director.

This procedure appears to work well in the Region of Waterloo and it is mentioned here as a possible alternative to be considered by the Joint Technical Planning Committee.

Condominium Plans of Subdivision

At present, the approval authority for plans of condominiums submitted under the Condominium Act remains with the province and no one appears to favour changes in this policy.

⁸² Ibid, p. 19.

Site Plan Approval

Site Plan Approval authority (the issuance of building permits) rests with the area municipalities, but the region is considered a commenting agency. Normally, the region only comments when a particular development abuts a regional road or where there are health, servicing or other regional concerns.

Some regional comments have irritated planning officials in the area municipalities; specifically, when the region requests road widenings or comments on side yard setbacks and other matters that are not in the regional plan or deemed not to be of regional concern. While these concerns of area planners were noted, the fact remains that where area municipalities make decisions on site plan approvals creating ramifications for regional policies, the region has a right, perhaps an obligation, to comment. Presumably this issue could be resolved in a cooperative spirit through the vehicle of bringing all official plans of the area municipalities into conformity with the Region's Official Policy Plan and clarifying the areas of jurisdictional responsibility and comment through the newly formed Joint Technical Planning Committee.

Severances

Under certain circumstances, landowners might want to divide or sever a parcel of land into two or more separate parts. This frequently occurs in rural areas where a separate lot may be created for a retiring farmer or in an urban area where a large lot is divided into two smaller lots. The process of applying to sever a lot and the granting of a consent is similar to the subdivision approval process. If it is felt that a plan of subdivision is not required, the severance may be dealt with by the Region's Land Division Committee (LDC). The Land Division Committee consists of twelve members, one from each area municipality. While the composition of this Committee is not legislated, past practice has been that each area municipality submits one name to regional council. Regional council, in turn, has always accepted the area municipality's nominee.

Based on a number of submissions and subsequent investigation, this Commission is concerned with the large number of requests for severances in Niagara, especially those granted on good quality agricultural lands. Approximately 500 requests for severances in agricultural areas were received in 1987 with an additional 300 requests arising in urban areas. For 1988, it was expected that the

total for both urban and rural severances would approach 900.⁸³

While the desire to provide retirement lots for retired farmers may be generally acceptable, it appears to be extensively and frequently abused. For example, this Commission heard of many instances where severed lots were sold to a third party shortly after the severance had been granted. Some suggested the exchange to a third party was made before the ink had dried on the consent form. This blatant abuse of the spirit of this policy is difficult to condone.

As well, this Commission is particularly disturbed by the extent to which agricultural severances have been absorbing good agricultural land--land that can never be reclaimed for food producing purposes.

In addition, the increase in the number of severed lots creates the potential for environmental problems. For instance, the 'agricultural code of ethics' states that all manure fertilization within 600 feet of residential dwellings must be worked into the land upon application. If for whatever reason, a farmer is unable to fertilize in this manner because of the specific crop, chemical fertilizer is the only alternative. Unfortunately, frequent application of chemical fertilizers may create environmental problems when it runs off the land and into neighbouring water supplies.

To overcome these concerns, this Commission recommends that all single lot severances on high quality agricultural lands be terminated immediately. While this may appear to be calloused and hard nosed, especially for farmers who have worked diligently throughout their life, the extent of the abuses and the waste of good agricultural land must be stopped.

Recommendation 11.7

All single lot residential severances on good quality agricultural lands be terminated immediately.

A similar policy was enacted in the Region of Waterloo a few years ago and it appears, after some initial protests, to have been accepted without any lingering criticism. Inclusion of the word 'immediately' is necessary if one is to avoid a sudden rush for applications for approving severances.

⁸³ Ibid, p. 23.

At the same time, this Commission believes that granting severances on low quality agricultural land and splitting large lots into smaller lots within urban areas are acceptable as long as the request conforms to the Region's Official Policy Plan. More specifically, the Region's Official Policy Plan should specify clearly the circumstances under which severances could be allowed.

To avoid problems associated with the delivery of services under split jurisdictions and to ensure uniformity in the application of standards across the region, the Regional Planning and Development Committee should assume responsibility for granting consents for all remaining severances.

Recommendation 11.8

The Regional Planning and Development Committee should assume responsibility for granting consents for severances on low quality agricultural lands and in urban areas. These severances must be in strict conformity with the Region's Official Policy Plan.

The elimination of severances on good quality agricultural land and reassignment of responsibility for granting consents for allowable severances means that there is no role for the Land Division Committee.

Recommendation 11.9

After acceptance of recommendations 11.7 and 11.8, this Commission recommends that the Land Division Committee be abolished.

CHAPTER 12

ECONOMIC DEVELOPMENT

INTRODUCTION

In its broadest definition, the term 'local economic development' encompasses any activity that seeks to expand, diversify, and strengthen the economic base of a municipality or community. By that definition, the list of agencies involved in development efforts in the Niagara Region is both long and varied.

Federal and provincial governments intervene through labour and educational policies, a myriad of businesses support and development initiatives, tourist promotion, and so on. Sectoral interests are furthered through formal or informal business associations. Tourism is promoted through the Region Niagara Tourist Council, Welland Canal Society and other specialized agencies. Local interests are represented by Chambers of Commerce and other community groups. Investments in transportation and other infrastructure could also be viewed as being related to development. Although the number of participants in economic development activities is extensive, this Report concentrates on the role and relationship of the area municipalities or their agents vis-à-vis the role of the regional government or its agent(s).

With such a broad focus, economic development is difficult to define in a precise manner, because it takes vastly different forms among the municipalities of the region. In some area municipalities, the policy is entirely reactive, with an individual otherwise occupied with planning or local administration assuming responsibility for providing information and assistance to clients. At the other extreme, development policy is highly proactive, with intensive marketing of the municipality, business seminars, etc. It is best to think of 'local economic development' policy as a set of activities, some or all of which may be undertaken.

STRUCTURE OF ECONOMIC DEVELOPMENT POLICY IN NIAGARA

While the various regional acts in Ontario differ in the extent to which responsibility for economic development policy is assigned to the region versus area municipalities, responsibility in Niagara is shared under statute and in practice. There is no binding, statutory provision requiring both levels of government to operate in an integrated fashion and no formal hierarchial organizational structure defining their relationship and responsibilities. Neither tier has

control over the other and neither tier is prevented from engaging in any of the various development activities initiated by local governments. Because of this ambiguity over responsibility and to avoid duplication of tasks, the region and area municipalities have developed a mutually agreed upon informal assignment of functions.

Table 12.1 lists the principal activities of economic development and the government assuming responsibility for each. Responsibility for seven of the twenty-one functions is shared. In some cases, such as the "handling of incoming prospects," the nature of the function may necessitate such an arrangement. For other functions, the shared responsibility might involve some duplication.

Niagara Region Development Corporation

Most of the region's role in economic development activities is carried out under the auspices of the Niagara Region Development Corporation (NRDC). The NRDC was formed in 1982 in response to a perceived need for a regional approach to economic development.

The NRDC is a non-profit, incorporated agency funded by regional government. While it is directly accountable to regional council in the sense the council has complete control over its budget and policy direction, it operates with a Board of Directors that acts in an advisory capacity. This Board consists of twenty-seven members, including four regional councillors plus the Regional Chairman who sits as an ex officio member. The majority of the membership is made up of business people and educators. A professional staff of four reports to an eleven member sub-committee drawn from the Board.

The NRDC has a mandate to perform the complete range of activities associated with economic development on behalf of the region, although it does not participate in the development of industrial land. Initiatives are guided by a five year strategic plan developed in 1985 and revised in 1987. That plan consists of six objectives (listed in table 12.2) with a set of strategies for accomplishing each.

TABLE 12.1

ECONOMIC DEVELOPMENT ACTIVITIES IN THE NIAGARA REGION
DIVISION OF RESPONSIBILITIES

Activity	Responsibility		
	Area Municipality	Regional	Shared
External Advertising		X	
Regional Promotional Activities		X	
Local Promotional Activities	X		
Industrial Property Information			X
Sales/Trade Missions and Exhibitions at Trade Shows			X
Industrial Directory		X	
Seminars and Workshops			X
Consulting on Government Assistance Programs			X
Regular Visits to Companies	X		
Handling of Incoming Prospects			X
Major Investment Proposals		X	
Processing Developments	X		
Regulatory Process	X		
Community Spirit	X		
Special Projects	X		
Development of Industrial Land	X		
Downtown Redevelopment	X		
Redevelopment of Older Industrial Areas	X		
Liaison with Local Support Agencies			X
Entrepreneurial Development			X
Economic Research			X

Source: "Economic Development in the Niagara Peninsula: A Team Approach to Economic Development in the Niagara Region," August, 1986, prepared jointly by all thirteen municipalities, although St. Catharines did not sign the agreement.

TABLE 12.2

NIAGARA REGION DEVELOPMENT CORPORATION

OBJECTIVES AND STRATEGIES

-
- 1.0 Create and Maintain a Positive Business Environment for the Niagara Region
 - 1.1 Marketing Niagara as a Location for Investment
 - 1.2 Specialized Business Consultancy
 - 1.3 Targeted Communication
 - 2.0 Work Closely with Region's Area Municipalities to Build a Coordinated and Mutually Supportive Approach to Regional Economic Development
 - 2.1 Two-Way Communications with Area Municipalities
 - 3.0 Generate Growth Opportunities for the Service Sector
 - 3.1 Development and Expansion of Niagara's Tourism Facilities
 - 3.2 Development and Expansion of Niagara's Business Services Industries
 - 3.3 Ensure Niagara's Ability to Provide a Well Educated and Trained Work Force
 - 3.4 Identify and Develop Specific Service Sector Opportunities
 - 3.5 Coordinate Local Service Sector Development Initiatives with Those of Senior Levels of Government
 - 4.0 Support For Improvements to the Productivity, Viability, and Diversity of the Region's Existing Industrial Base, with Emphasis on Special Opportunities or Projects
 - 4.1 Special Projects/Industries Marked for Attention
 - 4.2 Maximize Capital Investment Spinoffs
 - 4.3 Support the Identification of Manpower/Skill and Technological Needs
 - 4.4 Promote Export Development
 - 5.0 Focus Government Attention on the Economic/Lifestyle/Infra-structure Requirements of the Region
 - 5.1 Preparation of Briefs to Government
 - 5.2 Consultation with Regional Government on Economic Issues and Policies
 - 5.3 Special Attention to the Development Needs of Niagara's Southern Tier

6.0 Secure the Growth and Development of Small and Medium
Sized Businesses

- 6.1 Foster the Start Up and Expansion of Small
Businesses
 - 6.2 Serve as a Catalyst in Bringing Community
Resources to Support Small and Medium Sized
Businesses
 - 6.3 Encourage the Commercialization of Innovations
-

SOURCE: Niagara Region Development Corporation, NRDC
Economic Development Strategy (1987).

Considerable effort is expended on attracting new industry into the region. Marketing of the region's advantages is conducted through external advertising and visitations. Factual information on labour force characteristics, site and service availability, and industrial activity is compiled for potential clients. Incoming referrals from all sources, including federal and provincial agencies, are dealt with directly or channeled to economic development officers in the area municipalities.

Firms already located in the area are assisted through the NRDC's hosting of business seminars, provision of information on and assistance with government programs, representation at sales and trade missions, and assistance in securing local financial capital.

The latter function is worthy of particular mention. The NRDC has spun off a separate non-profit corporation, Locating Investors for Niagara Companies (LINC), supported by the federal government through Employment and Immigration Canada with the NRDC Board of Directors as its Board and Executive Committee. While this initiative appears to have been successful, its confidential nature makes its evaluation difficult.

In summary, the NRDC has at its disposal the complete tool kit of local economic development practitioners. Its literature reflects the latest innovations in the field, complete with the new and growing emphasis on the service sector as a creator of jobs and on the development of existing businesses and the use of local entrepreneurs as a means of achieving the greatest return on investments in local economic development.

Area Municipalities

The area municipalities can be divided into two groups in terms of their approach to economic development activities. One group, consisting of Fort Erie, Niagara Falls, Port Colborne, St. Catharines, and Welland, employs staff explicitly dedicated to the economic development function.⁸⁴ The nature of the development effort and approach differs substantially between these municipalities as do the activities of the economic development officers.

⁸⁴ For more detail on the specific activities and differences in each area municipality, see Torben Drewes, Economic Development in the Niagara Region (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

The second group of municipalities responds to clients requesting assistance with location or expansion without actively seeking these clients. Typically, planning staff are assigned responsibility, but other staff, local politicians, local businesspeople, and local residents may spend considerable time and effort promoting the municipality or pursuing leads.

DETERMINANTS OF LOCATION OR EXPANSION

Economic development officials, many local politicians and some citizens argue that 'local economic development' policy and activities are crucial for any municipality attempting to retain or attract additional investment, retain or create new jobs, and retain or expand the property tax base. However, there is some question about the role that local economic development activities play in accomplishing these objectives.

Critics point out that there is no rigorous, unequivocal and quantifiable evidence indicating that local governments are directly and unilaterally responsible for attracting new businesses or for expansion decisions of existing businesses. Without this evidence, an evaluation must concentrate on the extent to which regional or local governments can initiate policies effectively influencing locational or expansion decisions.

Locational Decisions

The most comprehensive survey of location decisions for new plants involved a study of fifty-five companies located in thirty-three cities in the United States. The results of this study, reported in table 12.3, make it clear that locational decisions are dependent on many factors, almost none of which are controlled by local governments. Most of these factors are market driven, leading to the conclusion that locational decisions depend on the opportunity for earning profits.

In July 1988, the Niagara Region Review Commission surveyed a number of firms asking them to indicate the relative importance of several factors causing them to expand or locate in the Niagara region over the past three years. Names of firms recently expanding their operation or locating in the region were obtained from the annual Industrial Directory compiled by the NRDC. While the response rate was low, the information provided is useful.

TABLE 12.3
DETERMINANTS OF PLANT LOCATION

Factor	Frequency of Mention (%)
Labour Supply	8.9
Access to Markets and Suppliers	8.9
Energy Costs	7.7
Labour Conditions - Wages & Productivity	7.1
Community Facilities and Quality of Life	7.1
Local Taxes and Other Costs	6.5
Transportation	5.9
Return on Investment, Profitability	5.9
Customer Requirements	5.9
Business-Government Relations	5.3
Management and Operational Needs	4.7
Cost of Land, Cost of Leasing	3.6
Local Capacity for Growth	3.5
Technical Services	2.9
Access to Materials and Competitors	2.4
Financing Availability	2.4
Investment in Current Location	2.4
Working Environment, Climate	2.4
Personal Consideration of CEO & Other Key Personnel	2.4
Education and Training Facilities	1.8
Laws and Regulations	1.2
History and Traditions	1.2

Source: L. Lund, Factors in Corporate Locational Decisions
(Washington, D. C.: The Conference Board, 1979),
p. 9.

The replies indicated that economic development activity takes place because of market and cost conditions and has little to do with economic development initiatives of regional or local governments. Table 12.4 indicates that two of twelve respondents claimed that local and regional governments played a role in locational decisions. The factors listed in this table suggest that market forces are primarily responsible for determining where businesses will locate.

Similarly, table 12.5 reports the results of the survey of firms that recently expanded. Once again, local and regional governments appear to have had very little impact. Of greater interest in this table, though, is the relatively limited direct impact of the NRDC on expansion decisions. Of course, it is possible that the NRDC's general role in making the environment attractive for business expansion could have a subtle effect on business decisions which the respondents to the survey did not identify.

Finally, additional evidence questioning the effectiveness of municipal governments generating any impact on locational decisions was noted in a recent publication.⁸⁵

⁸⁵ Harry Kitchen, The Role for Local Governments in Economic Development (Toronto: Ontario Economic Council, 1986), chapter 4.

TABLE 12.4

IMPACT OF LOCAL GOVERNMENTS ON FIRMS' DECISIONS
TO LOCATE IN NIAGARA

Numbers of Firms Contacted	27
Number of Responses	12
Response Rate	43%

DECISION FACTORS

1. Did city, town or township officials from the municipality in which your firm located play a role in your decision to locate in the municipality?

Yes	2
No	9
N.A.	1

2. Did the NRDC play a role in your decision to locate in the region?

Yes	2
No	9
N.A.	1

3. Did any other governments (provincial or federal) or private sector agencies influence your decision to locate in the region?

Yes	2
No	9
N.A.	1

N.

A. - Not applicable

LOCATIONAL FACTORS (Ranked from highest to lowest)

Proximity to Market

Intercity Road Access

Cost of Sites

Availability of Sites

Proximity to Suppliers

Size of Local Market

Quality of Life

Competitive Wage Rates

Availability of Skilled Labour

Rail Access

Location Grants - Federal and Provincial

Air Access

SOURCE: Survey administered by the Niagara Region Review Commission in July 1988. The firms included those that located in the Niagara Region in the recent past.

TABLE 12.5

IMPACT OF LOCAL GOVERNMENTS ON FIRMS' DECISIONS
TO EXPAND IN NIAGARA

Numbers of Firms Contacted	91
Number of Responses	28
Response Rate	31%

DECISION FACTORS

1. Did local government officials and/or politicians play a role in your investment decision?

Yes	7
No	20
N.A.	1

2. Did the NRDC play a role in your investment decision?

Yes	5
No	22
N.A.	1

3. Did any other level of government or agency influence your decision to invest?

Yes	10
No	17
N.A.	1

N. A. - Not applicable

ECONOMIC DEVELOPMENT SERVICES (Ranked from most to least important)

Government Assistance Consulting
Assistance with Local Regulations
Compilation of Industrial Directory
Provision of Local Statistics
Location of Investment Capital
Seminars and Workshops
Industrial Property Information
Representation at Trade Shows
Small Business Consulting

SOURCE: Survey administered by the Niagara Region Review Commission in July 1988. The firms included those that expanded their operation in the recent past.

Ontario Legislation

Municipal policies designed to promote development in Ontario are restricted by section 112 of the Municipal Act.

Notwithstanding any general or specific Act, a council shall not grant bonuses in aid of any manufacturing business or other industrial or commercial enterprise.

Outlawing municipal bonusing prevents a municipality from offering any firm or business a subsidy, subsidized loan, property tax holiday, land at less than market value, or any other financial inducement. This policy is desirable because it prevents municipalities from engaging in inter-municipal financial competition for new firms or investment. Where municipalities have been allowed to engage in these types of activities in the United States, firms have been able to use municipal services without paying the full cost of the services consumed.⁸⁶

Even though municipalities are prevented from using financial inducements, this has not prevented industrial commissioners, chambers of commerce, municipal politicians, volunteer business advisory groups, and civic administrators from attempting to attract additional development through promotional campaigns (distribution of glossy brochures, information packages and advertising in newspapers, magazines, trade journals, and visual displays at trade shows) emphasizing features that make their municipality more attractive than other communities. These features include lower property taxes or user charges; a highly skilled and readily available labour force; lower wage levels; limited unionization of existing labour force; availability of industrial land or commercial buildings; better municipal infrastructure and facilities; speed and ease of rezoning; willingness to cut through the bureaucratic red tape wherever necessary; a cooperative and predictable local council; and more amenities and a better quality of life.⁸⁷

In addition to the promotional activities which have been a major thrust, other activities include purchasing and developing industrial land, improving and expanding the local infrastructure, revitalizing the downtown core, installing decorative street signs, improving the local landscape, and

⁸⁶ For a discussion of these policies, see *Ibid.*, chapter 5.

⁸⁷ See Bureau of Municipal Research, Industrial Development: The Municipal Role (1982) for a brief discussion of the strategies followed by municipalities in promoting economic development.

hiring consultants or asking volunteer advisory groups to formulate development strategies.

ISSUES

As with public works and planning, this chapter will not evaluate specific issues of an internal departmental nature either at the region or the area municipality level. Instead, as the terms of reference of this Commission requested, it will concentrate on general policy issues and the relationship between the economic development officers at the regional and area municipality level.

Distributional Impact Across the Region

One criticism frequently directed at the NRDC by some politicians, citizens, and local government administrators is that economic development officials at the region do not direct new businesses to locate in specific areas of the region, namely the south. Traditionally economic development has been considered important to a municipality for at least two reasons--more jobs and more assessment. This is generally why municipalities fight hard to attract new businesses and encourage the expansion of existing businesses.

In recent years, this traditional thinking has faced some criticism. In the first place, local government officials cannot direct businesses to specific municipalities. Businesses will locate where market forces dictate, not where local government officials dictate. This is evident in the locational decisions reported in table 12.3.

More basically, there is even some question about the impact that development really has on jobs and the tax base of a municipality. Many of the presumed benefits to an area municipality from the attraction of a particular business actually spill over into other area municipalities.

Data on journey-to-work patterns suggest that a large percentage of residents from one area municipality work in other municipalities within the region of Niagara;⁸⁸ hence, jobs created in one municipality benefit residents of other area municipalities within the region. Indeed, the remarkable degree of job-related commuting is partially responsible for binding the area municipalities together and

⁸⁸ Drewes, Economic Development in the Niagara Region, chapter 2.

distributing the benefits of job creation across the entire region.

A similar "share-the-wealth" phenomenon is at work with regard to the tax base. It is true that an increase in a municipality's tax base will increase its yield from the property tax, but it is also true that the municipality does not keep all of the additional dollars that it reaps. New commercial/industrial assessment produces revenue effects which extend beyond the boundaries of the area municipality receiving the new assessment. This occurs because of the way in which the region and the school boards raise their revenues.

The region's costs are divided among municipalities according to their share of assessment in the Niagara Region; thus, if a municipality experiences additional commercial or industrial building, its share of the region's total assessment rises, and it then must pay a larger portion of the regional government's costs. This means, in turn, that other municipalities pay a smaller portion of regional costs. The increase in assessment in one municipality has therefore lowered costs in the other eleven municipalities.

Similarly, an increase in a municipality's assessment will increase its share of the education levy. This reduces the share that others must pay. Once again, the tax benefits of the new assessment are spread beyond the boundaries of the municipality receiving the assessment.

The new commercial/industrial assessment, then, has two kinds of effects. The municipality receiving the assessment collects additional tax revenue, but it must use some of the additional revenue to pay a larger portion of region and school board costs. The other municipalities collect no additional revenue, but find that they now pay a smaller portion of region and school board costs. Therefore, all municipalities receive a net benefit. It is in this sense that new commercial/industrial assessment is said to be "shared" among all municipalities.

Table 12.6 gives an idea of the extent of the sharing of the new commercial/industrial assessment. (Calculations are explained in the appendix at the end of this chapter.) The table indicates that an additional \$1 million in discounted equalized commercial/industrial assessment in Niagara Falls yields a net increase of \$15,941 in revenue for Niagara

TABLE 12.6

NET REVENUE EFFECTS OF CHANGES IN COMMERCIAL/INDUSTRIAL ASSESSMENT
ALL AREA MUNICIPALITIES
1988

Effect of Change on:	Change of \$1 Million in:					Fort Erie
	Niagara Falls	Port Colborne	St. Catharines	Welland	Thorold	
Niagara Falls	15,941	7,282	1,347	8,046	8,181	7,183
Port Colborne	1,439	13,643	266	1,817	1,848	1,617
St. Catharines	1,822	1,822	19,995	1,822	1,822	1,822
Welland	3,819	4,364	639	15,817	4,928	4,302
Thorold	1,764	2,017	290	2,239	10,858	1,988
Fort Erie	1,924	2,192	361	2,427	2,469	6,326
Grimsby	266	266	1,717	266	266	266
Lincoln	234	234	1,584	234	234	234
Niagara-on-the-Lake	337	337	1,685	337	337	337
Pelham	959	1,093	171	1,212	1,233	1,078
Mainfleet	408	464	79	514	522	458
West Lincoln	135	135	978	135	135	135
TOTAL	29,048	33,850	29,112	34,867	32,834	25,747

Effect of Change on:	Change of \$1 Million in:					West Lincoln
	Grimsby	Lincoln	Niagara-on- the-Lake	Pelham	Mainfleet	
Niagara Falls	1,347	1,347	1,347	7,535	6,940	1,347
Port Colborne	266	266	266	1,698	1,561	266
St. Catharines	11,753	12,331	9,100	1,822	1,822	13,232
Welland	639	639	639	4,523	4,149	639
Thorold	290	290	290	2,091	1,917	290
Fort Erie	361	361	361	2,270	2,086	361
Grimsby	4,419	1,681	1,246	266	266	1,802
Lincoln	1,478	3,395	1,146	234	234	1,664
Niagara-on-the-Lake	1,579	1,651	3,556	337	337	1,764
Pelham	171	171	171	(1,169)	1,040	171
Mainfleet	79	79	79	480	(967)	79
West Lincoln	911	957	704	135	135	757
TOTAL	23,294	23,167	18,905	20,222	19,521	22,373

NOTE: Calculation for West Lincoln does not include loss of local resource equalization grant.

SOURCE: Detailed calculations are provided in the appendix following this chapter.

Falls.⁸⁰ However, Port Colborne also benefits by \$1,439, because its share of region and school board costs decline.

The importance of the data is not the exact numbers themselves, but the general principle they illustrate. An increase in economic activity in an area municipality benefits not just that area municipality, but the entire region. Success in the expansion of any area municipality's tax base will have positive, often substantial, benefits for the other area municipalities within the region. Economic development within the region is not a "zero-sum" game, and competition among local economic development agencies based on this assumption can be dysfunctional.

Effectiveness of Economic Development Activities in Niagara

While regional and local politicians, civic administrators, and some local advisory groups claim success in carrying out the region's or area municipality's development strategy and attracting new development or retaining existing businesses, much of this success may have arisen because of economic conditions beyond the control of regional or local governments. Tables 12.3, 12.4, and 12.5 indicate that many of the factors affecting location or expansion decisions are those over which local politicians and economic development officials have very little control.

In fact, it has been suggested that when most businesspeople are making locational decisions, they contact existing businesses requesting information of a non-market nature prior to contacting the development officer, civic officials or politicians. These businesses already have information on market conditions; that is, they know the profit potential before they make their initial contact in the community. The first contact with civic officials or local politicians is generally a request for information on the local education system, the local housing market, and community facilities and amenities. This suggests that existing businesses can be just as important as ambassadors for their areas as are economic development officials.

Retention of existing businesses has become an important objective of economic development policy. This is probably the proper emphasis, because over 80 percent of the growth in the economic base in municipalities comes from existing

⁸⁰ This is a consideration of only the revenue effects of this additional investment. If the city had to spend funds to provide services for this new development, these costs would have to be deducted to arrive at the net benefit to the city.

rather than new firms.⁸⁰ Of course, whether these attempts are effective or whether local businesses are simply getting economic development officials to perform certain tasks (specific information gathering, provision of seminars, help with provincial and federal grant programs) for which they would be willing to pay otherwise, is impossible to measure. Finally, only a small percentage of firms contacted by this Commission (table 12.5) indicated that the region or area municipalities played a role in their investment decisions.

Given the lack of solid empirical evidence supporting the success of the region's or area municipalities' economic development activities, one can ask why these governments devote resources to this service. The answer seems to be that arguing in favour of economic expansion is similar to a motherhood issue; who could possibly oppose it. This is a popular issue grasped by local candidates in seeking election to local or regional council. In recent municipal election campaigns in the region, virtually every candidate claimed to be in favour of more and better jobs, a better quality of life, and an expansion in economic development activities. While this objective cannot be criticized, the unfortunate consequence is that local citizens and politicians have unrealistic ideas of what local governments can actually accomplish in the whole area of economic development.

Municipalities are almost certainly engaging in a mutually harmful exercise in that they are spending money to attract business away from each other without being able to enact policies leading to an expansion in the number of businesses created. However, it is probably irrational to suggest that one government terminate this activity. Perhaps an analogy will assist here. When the action at a hockey game goes into a corner, it may be collectively irrational for all spectators to stand for a better view because no one sees better and everyone is uncomfortable. But when everyone else is standing, the individual has little choice but to join the crowd.

Therefore, the strongest argument in favour of the NRDC may be that it should exist because other municipalities in the province and elsewhere have similar agencies. However, considerable uncertainty over whether the NRDC is directly responsible for success in fostering and promoting economic

⁸⁰ See Bureau of Municipal Research, Industrial Development: The Municipal Role; Kitchen, The Role for Local Governments in Economic Development; and Drewes, Economic Development in the Niagara Region.

development suggests that its budget should be monitored closely and not allowed to expand without careful scrutiny.

Policy Coordination

While there is some question about the value of having both the region and area municipalities involved in economic development policies, this section concentrates on policy coordination assuming that both levels of local government will continue (at least in the short run) to engage in these activities.

Local economic development policies in the Niagara region should be viewed as an integrated operation and therefore, some degree of coordination of the participants' activities is necessary. Not only is this essential because of the benefits that spill over from one area municipality to the others, but it is necessary to avoid the duplication and inefficiencies which could result from having more than one level of government perform similar functions. Where these functions are shared, an effective delivery mechanism requires cooperation between the region and area municipalities. In principle, each area municipality or its agency is mandated to serve its own constituency. In practice, the success or failure of its efforts is shared by all municipalities of the region.

As with planning and public works, shared responsibility works more efficiently and effectively if a system is in place ensuring that the various agencies and their officials engage in a coordinated and cooperative effort in formulating and carrying out economic development policy. The right personalities can make any system work in an efficient and effective manner. If the wrong personalities are operating an inefficiently and ineffectively designed system, there is every reason to believe that unnecessary duplication and costs will emerge.

The objective of this Commission, then, is to design a structure that will promote and foster efficiency and effectiveness regardless of the personalities in charge. Achieving this, especially for a service where the measurement of output cannot be quantified, is difficult.

To accomplish this goal, this Commission believes that the current informal Economic Development Committee (EDC) should be given a more formal structure. At the moment, Economic Development Officers (EDOs) meet monthly on an informal basis with no agenda and no recorded minutes. Informal meetings and bodies do not present the same incentives to treat tasks as seriously as do more formal structures. In fact, some

EDOs claimed disappointment with the content discussed at past EDC meetings. They suggested that discussion tends to be dominated by a minority of EDOs and that the content tends to be repetitive and unconstructively critical.

Recommendation 12.1

The Economic Development Committee should be given a more formal structure.

While formalization of the Economic Development Committee may not entirely resolve these problems, this Commission believes that as long as a two tier structure delivers development services, there may be some advantages to altering the current Committee operation. Setting regular monthly meetings with pre-arranged agendas and recorded minutes would serve to emphasize the importance with which the proceedings are regarded. Rotating the Chairperson may reduce the perception held by some that the meetings are more for the purpose of the NRDC's effort at improved public relations, rather than true working sessions.

Whatever the mechanism, the Committee must become a better vehicle for dialogue among the practitioners of local economic development policy in the Niagara Region. After all, this might be the most effective means of eliminating duplication in service delivery and offering advice on policy direction and implementation to both the region and area municipalities.

The Role of Tourism

Creation of jobs and the generation of income are also achieved through tourism. The Region Niagara Tourist Council's (RNTC) objective is to encourage and promote the operation of Niagara's tourism industry. This includes coordinating promotional activities inside and outside the region and assisting all persons or organizations engaged or interested in the operation of this industry. Tourism in Niagara appears to have a strong economic impact on the region.⁹¹ Indeed, it is this Commission's position that promotion and development of tourism activities has economic consequences similar to that of economic development activities of the region and area municipalities. Furthermore, the region contributed \$100,000 to tourism activities in 1988.

⁹¹ Region Niagara Tourist Council, "Tourism: The Economic Impact on the Niagara Region" (1987).

Given the similar objectives of economic development and tourism, this Commission believes that there would be efficiency gains from amalgamating these two bodies.

Recommendation 12.2

The Region Niagara Tourist Council and the Niagara Region Development Corporation should be amalgamated.

APPENDIX TO CHAPTER 12⁹²

CALCULATION OF EFFECTS OF NEW COMMERCIAL/INDUSTRIAL ASSESSMENT

Additional commercial/industrial assessment produces effects on the receiving municipality and on all other area municipalities in Niagara. These changes might be sketched out for an increase of \$1 million in new commercial/industrial assessment in a municipality in Niagara as follows:

1. The municipality (call it St. Falls) collects additional property tax revenues for its own purposes. This represents a "gain" for the municipality.
2. The total assessment in the region also increases, and the share within each area municipality changes; St. Falls now has a larger share, and every other municipality has a lower share of the region's assessment. As a result, St. Falls bears a larger share of the regional levy.
3. St. Falls, as a consequence of its larger share of assessment, now receives a larger portion of the region's resource equalization grant.
4. Because of its larger share of assessment, St. Falls now pays a larger share of school board costs. Note, however that the region contains two school board districts; each municipality pays education levies according to its share of assessment in its school board district, not its share of assessment in the whole region.

Basic Data

- (A) 1987 discounted equalized assessment is the assessment used for calculation of provincial grants and apportionment of the regional levy. From Ministry of Municipal Affairs memorandum to Regional Treasurer, October 6, 1988.
- (B) 1987 households, from Ministry of Municipal Affairs, October 6, as (A) above.
- (C) Equalized assessment per household is used for calculation of the resource equalization grant to the regional municipality.
- (D) The assessment proportion, i. e. each municipality's share of total discounted equalized assessment, is

⁹² This appendix was prepared by Professor Lewis Soroka, Department of Economics, Brock University.

used for apportionment of both the regional levy and the region's resource equalization grant.

- (E) The average municipal commercial mill rate is calculated by the Ministry of Municipal Affairs as the area municipality plus regional tax levies divided by the assessment base. Source is the computer printout, Ministry of Municipal Affairs, November 15, 1988.
- (AE) Average total commercial mill rate includes area municipality and regional levies as in (E) above plus levies for school boards. Source as in (E) above.
- (AC) The equalization factors, used to equalize municipal assessments for the purpose of apportioning the regional levy, are a three year rolling average of equalization factors. Source is Municipal Affairs printout, November 15, 1988.
- (AF) This column shows the school board levy in relation to the taxes levied in each municipality for regional purposes. Calculated from data in John Todd, Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), table 19-E.
- (F) The total regional tax levy, from Municipal Affairs printout, November 15, 1988.
- (G) Used in the calculation of the resource equalization grant (REG). Source is Municipal Affairs, October 6, 1988.
- (H - M) These are the calculations for the resource equalization grant, as shown in Municipal Affairs, October 6, 1988. The calculation of the maximum allowable REG is omitted, as Niagara's calculated REG is already below the minimum grant.
- (N) The 1987 regional levy, apportioned among municipalities as per the assessment proportions shown in (D).
- (O) The resource equalization grant is apportioned among area municipalities as per the assessment proportions shown in (D) above.

Calculation of Shares of Education Levy

Exact calculations of changes in school board levies are complex, since the equalized assessment for education purposes is not the same as for apportionment of the regional levy. Changes in school board levies are therefore approximated in the calculations in this, and the next, sections. The method is as follows. When new commercial/industrial assessment occurs, it is assumed that each municipality will experience the same percentage change in its assessment for school purposes as in its discounted equalized assessment for purposes of the regional levy. The new school board assessments are then used to reapportion the school board levy. Note that the apportionments are done separately for the two sets of municipalities which comprise the two school board districts in Niagara.

- (EC) School board taxes, as shown in John Todd, Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986, table 19-E.
- (ED) Calculated separately for each school board district, from (EC).
- (EH) Total assessment for school purposes is equal to the total public and secondary business and commercial assessment in Municipal Affairs, November 15, 1988.
- (EI) This is calculated from (EH).
- (EJ) These data, not used in the present calculation, show the percentage of school taxes paid for each one percent of school board commercial/industrial assessment. They are calculated from columns (ED) and (EI). The figures in the column indicate the wide variation in school board taxes relative to assessment in Niagara municipalities.

Calculation of Changes in Education Taxes

- (EK) The percentage change in discounted equalized assessment is calculated from the data in columns (A) and (P).
- (EP) The new total assessment for school boards is calculated by applying the percentage increases in (EK) to the school board assessments shown in (EH).
- (EL) The new assessments in (EP) are used to calculate the new assessment proportions for school board purposes.

- (EM) The new assessment proportions calculated in (EL) are applied to apportion the school board levies for each school board. Note, however, that the arithmetic of this apportionment method does not produce changes in levies that add up to zero. See (EQ) below.
- (EN) The proportionate difference between "interim school taxes levied" in (EM) and actual taxes levied (EC) is used to adjust each municipality's "interim" levy up or down to produce a total net change of zero. Thus, in the calculation total school taxes are not changed; only the apportionment among municipalities is altered.

Overall Revenue Effects of Changes in Commercial/Industrial Assessment

Calculation of New Resource Equalization Grant

- (U)-(Z) Here, the region's resource equalization grant is recalculated using the new (increased) assessment figures as entered into (P) below.
- (P) The increase in discounted equalized assessment from new commercial/industrial assessment is entered in this column.
- (AD) The increase in discounted equalized assessment in (P) is converted to the equivalent area municipal commercial/ industrial assessment using the equalization factors in (AC).
- (Q) The average total commercial mill rate in (AE) is applied to the increased area municipality commercial/industrial assessment in (AD) to yield the increase in area municipality tax revenue.
- (R) Assessment proportions are recalculated using the original discounted equalized assessment figures (A) plus the increased assessment in (P).
- (S) The region's new resource equalization grant (Z) is reapportioned according to the figures in (R), and the difference between each municipality's new and old shares (O) is shown.
- (T) The regional levy is reapportioned according to the figures in (R), and the difference between the municipality's new and old shares (N) is shown.

- (AA) Each municipality's share of the education levy, as calculated in (EN), is subtracted from its original share of the levy (EC).
- (AB) The net area municipality change is each municipality's change in tax revenue plus its altered share of the region's resource equalization grant, less the changes in its shares of the regional levy and education levy.

TABLE 12A.1

EFFECTS OF NEW COMMERCIAL/INDUSTRIAL ASSESSMENT

BASIC DATA:	(A) 1987 Discounted Equalized Assessment	(B) 1987 Households	(C) Equalized Assess./HH (A/B)	(D) Assessment Proportion (A/(Sum A))	(E) Avg. Municipal Commercial Mill Rate	(AE) Avg. Total Commercial Mill Rate	(AC) 1987 Equalization Factors	(AF) School Board Taxes as % of Reg. Levy, 1986
Niagara Falls	1,815,041,537	27,611	65,736	0.2264	187.970	327.850	8.86	1.58
Port Colborne	358,628,233	7,683	46,678	0.0447	199.315	330.565	10.24	1.65
St. Catharines	2,455,271,339	48,785	50,328	0.3063	206.831	366.191	7.95	1.81
Welland	861,478,805	17,538	49,121	0.1075	178.073	328.313	10.62	1.88
Thorold	391,438,517	6,145	63,700	0.0488	159.953	329.663	9.96	2.23
Fort Erie	486,059,796	11,621	41,826	0.0606	145.308	281.693	9.14	2.45
Griesby	358,688,363	5,968	60,102	0.0447	182.373	352.933	6.6	1.84
Lincoln	315,479,408	5,024	62,794	0.0394	184.502	380.418	6.09	2.53
NOTL	454,555,146	4,764	95,415	0.0567	203.636	422.931	4.47	3.84
Pelham	230,988,237	4,393	52,558	0.0288	139.581	320.471	6.31	4.82
Wainfleet	106,641,382	2,731	39,048	0.0133	136.830	285.391	6.84	4.63
West Lincoln	181,387,566	3,163	57,347	0.0226	154.781	346.861	6.45	2.53
Total	8,015,558,329	145,426	55,118	1.0000				

REGIONAL TAX LEVY, 1987 (F): 52,133,381

CALCULATION OF RESOURCE EQUALIZATION GRANT:

1987 Net General Dollar Levy (G): 107,671,679
 Per Household Assess. Deficiency $(\$59,000 - \langle C \rangle) = \langle H \rangle$: 3,882
 Relative Assessment Deficiency (Assess. Def. per HH $\langle H \rangle / \$59,000$) = $\langle I \rangle$: 0.0658
 Assess. Def. Rate (Lesser of $\langle I \rangle \times 0.50$ and 0.25) = $\langle J \rangle$: 0.0329

Calculated Resource Equalization Grant $\langle G \rangle \times \langle J \rangle = \langle K \rangle$: 3,542,416
 Minimum Resource Equalization Grant $\langle 0.9 \times 1987 \text{ REG} \rangle = \langle L \rangle$: 4,451,340
 Actual REG (Greater of K and L) = $\langle M \rangle$: 4,451,340

CALCULATION OF APPORTIONMENT TO AREA MUNICIPALITIES:

	(N) 1987 Regional Levy (F x D)	(O) Resource Equalization Grant (M x D)
Niagara Falls	11,805,073	1,007,961
Port Colborne	2,332,527	199,160
St. Catharines	15,969,143	1,363,504
Welland	5,603,079	478,411
Thorold	2,545,925	217,380
Fort Erie	3,161,344	269,927
Grimsby	2,332,918	199,193
Lincoln	2,051,886	175,198
NOTL	2,956,437	252,431
Pelham	1,501,703	128,221
Mainfleet	693,598	59,222
West Lincoln	1,179,749	100,731
Total		4,451,340

CALCULATION OF SHARES OF EDUCATION LEVY:

	<EC> School Board Taxes, 1986	<ED> Apportionment of School Board Taxes (EC/Sum EC)	<EH> Total Assess. For School Purposes	<EI> Total Assessment Proportions (EH/SumEH)
Niagara Falls	24,640,000	0.3733	128,105,300	0.3812
Port Colborne	5,703,000	0.0864	34,341,748	0.1022
St. Catharines	38,727,000	0.6835	164,152,642	0.7770
Welland	15,464,000	0.2343	89,368,860	0.2659
Thorold	7,168,000	0.1086	43,622,124	0.1298
Fort Erie	7,601,000	0.1152	34,218,698	0.1018
Grimsby	5,213,000	0.0920	15,783,690	0.0747
Lincoln	4,852,000	0.0856	12,689,962	0.0601
NOTL	4,841,000	0.0854	11,822,204	0.0560
Pelham	3,828,000	0.0580	4,266,770	0.0127
Mainfleet	1,598,000	0.0242	2,146,864	0.0064
West Lincoln	3,029,000	0.0535	6,819,100	0.0323
TOTAL, LINCOLN	56,662,000	1.0000	211,267,598	1.0000
TOTAL, NIAG. STH	66,002,000	1.0000	336,070,364	1.0000

CALCULATION OF CHANGES IN EDUCATION TAXES:

	(EK) % Change in Disc. Equal. Assessment (P/R)	(EP) New Total Assess. for School Bds. (1+EK)×EH	(EL) New Assess. Proportion (EP/SumEP)	(EM) Interim School Board Levy (EC/EL/EL)	(EN) Final School Board Levy
Niagara Falls	0.06%	128,175,880	0.3813	24,648,399	24,648,506
Port Colborne	0.00%	34,341,748	0.1022	5,701,803	5,701,827
St. Catharines	0.00%	164,152,642	0.7770	38,727,000	38,727,000
Welland	0.00%	89,368,860	0.2659	15,460,753	15,460,820
Thorold	0.00%	43,622,124	0.1298	7,166,495	7,166,526
Fort Erie	0.00%	34,218,698	0.1018	7,599,404	7,599,437
Grimsbv	0.00%	15,783,690	0.0747	5,213,000	5,213,000
Lincoln	0.00%	12,689,962	0.0601	4,852,000	4,852,000
NOTL	0.00%	11,822,204	0.0560	4,841,000	4,841,000
Pelham	0.00%	4,266,770	0.0127	3,827,196	3,827,213
Mainfleet	0.00%	2,146,864	0.0064	1,597,664	1,597,671
West Lincoln	0.00%	6,819,100	0.0323	3,029,000	3,029,000
TOTAL, LINCOLN	0.00%	211,267,598	1.0000	56,662,000	56,662,000
TOTAL, NIAG. 5TH	0.02%	336,140,944	1.0000	66,001,714	66,002,000

CALCULATION OF CHANGES IN RESOURCE EQUALIZATION GRANT:

Per Household Assessment Deficiency $\langle 59,000 - \langle C+P \rangle \rangle = \langle U \rangle$	3,875
Relative Assessment Deficiency (Assess. Def. per HH/\$59,000) = $\langle V \rangle$	0.0657
Assess. Def. Rate (Lesser of $\langle I \times 0.50 \rangle$ and 0.25) = $\langle W \rangle$:	0.0328
Calculated Resource Equalization Grant $\langle W \times F \rangle = \langle X \rangle$:	3,536,142
Minimum Resource Equalization Grant $\langle 0.9 \times 1987 \text{ REG} \rangle = \langle Y \rangle$	4,451,340
Actual REG (Greater of X and Y) = $\langle Z \rangle$	4,451,340

OVERALL REVENUE EFFECTS OF CHANGES IN COMMERCIAL/INDUSTRIAL ASSESSMENT

	(P) Increase in Discounted Eq. Assessment	(AD) Increase in Area Mun. C/I Assessment (P x (AC x 100))	(Q) Increase In Tax Revenue (RE x P)	(R) New Assessment Proportion (A+P)/(SumA+P)	(S) Change in Share of REG (R x Z)-Q	(T) Change in Regional Levy (R x F)-N	(RA) Change in School Board Levy (EN-EC)	(AB) Area Municipality Change (Q+S)-(T+RA)
Niagara Falls	1,000,000	88,600	29,048	0.2265	430	5031	8506	15,941
Port Colbourne	0	0	0	0.0447	-25	-291	-1173	1,439
St. Catharines	0	0	0	0.3063	-170	-1992	0	1,822
Welland	0	0	0	0.1075	-60	-699	-3180	3,819
Thorold	0	0	0	0.0488	-27	-318	-1474	1,764
Fort Erie	0	0	0	0.0606	-34	-394	-1563	1,924
Grimby	0	0	0	0.0447	-25	-291	0	266
Lincoln	0	0	0	0.0394	-22	-256	0	234
NOTL	0	0	0	0.0567	-31	-369	0	337
Pelham	0	0	0	0.0288	-16	-187	-787	959
Mainfleet	0	0	0	0.0133	-7	-87	-329	408
West Lincoln	0	0	0	0.0226	-13	-147	0	135
TOTAL	1,000,000	88,600	29,048	1.0000	0	0	0	29,048

Notes: Changes in education levies are approximations only, and should be used with caution.
Calculations exclude any reduction in REG for West Lincoln.

CHAPTER 13

COMMUNICATIONS

One of the criticisms of regional government heard quite frequently by this Commission was that regional government was too distant from the people and did not communicate well. Indeed, most councillors seem to agree with this comment. In a questionnaire completed by councillors as a part of this Review, twenty-one councillors either disagreed or disagreed strongly with the statement: "The Regional Municipality does a good job of communicating with the public."⁹³ Only five councillors agreed with this statement and no one strongly agreed.

An effective communications policy will deal with both external communications, i. e., between the regional government and its public, and internal communications, i. e., dissemination of information to employees of the regional government.

COMMUNICATIONS WITH THE PUBLIC

An Overall Communications Policy

In the past, regional council has made some halting steps toward improving its external communications, but it has never adopted a clear and definite policy in this area. For example, at one point a Public Relations Committee of council was established, but it was later dropped.

Council's ambivalence toward this issue can be explained by two factors. The first concern is financial. In times of economic restraint, there is always concern about spending money. Politicians are particularly sensitive about spending on communications because some people see this as an attempt to spread positive propaganda about the region.

The second concern stems from the potential media reaction. The media has been concerned that a Regional Public Relations Department would attempt to manage the news and to insulate the media from the councillors and staff members who have the solid information needed by members of the media.

⁹³ The full results of this questionnaire are reported in Brian Koscak and David Siegel, Accountability and Representation (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988).

This Commission understands these concerns. In particular, this Commission does not recommend spending money unless there are sound reasons for doing so. However, there are sometimes some very sound reasons for spending additional money to produce an important result.

Furthermore, this Commission believes that it is important that the region maintain an open and cooperative attitude with the media, but the region should not be attempting to manage the news.

From all forms of input, this Commission has concluded that the region should be more actively communicating information about its programs to the public. There will always be cynics who will suggest that this is an example of politicians' spending taxpayers' money to aggrandize themselves; however, this Commission views the communications function in a very different way.

Regional government in Niagara has an obligation to communicate with its taxpayers about its activities. One aspect of the definition of accountability set out in chapter 1 stated:

[A]ccountability requires that the public understand the responsibilities, roles and functions of their elected representatives.

If the public is to be properly informed about the activities of regional government, the region must communicate this information to its taxpayers.

Recommendation 13.1

Regional council should establish a public communication policy to keep citizens and area municipalities informed about regional government activities.

Of course, it is not enough to promulgate a policy which, subsequently, is shelved. Policies only work if someone within the organization has the authority and responsibility to champion and implement them.

Recommendation 13.2

The region should appoint a Communications Officer with the full authority and responsibility for carrying out its communications policy.

The implementation of this recommendation need not result in major expenses on the part of the region. It is important to note that this Commission has recommended only the appointment of a Communications Officer, not the establishment of a full-fledged communications department.

This was done partly to minimize the cost of this recommendation, but mostly it was done because this Commission feels that the role of the Communications Officer will be more readily accepted if the position is deliberately limited. No one can deliver a message about a department's activities better than that department. For this reason, this Commission feels that the region should not establish a separate communications department which could insulate council and staff from the general public and the media.

Recommendation 13.3

Each department should retain prime responsibility for communications with the public about its activities. The Communications Officer should function purely as an advisor and be available to assist regional councillors and staff when his or her advice is sought.

The Communications Officer should provide the citizens of the Niagara with information about regional government activities on a periodic basis.

However, some methods of communication are better than others. At the moment, all local governments are required to publish their financial statements in local newspapers. This Commission regards this as an expenditure of limited value and suggests that the region spend as little money as possible to comply with this legal requirement. While an organization's financial statements are very important to some members of the organization, the average citizen does not have the specialized knowledge needed to understand these documents.

Instead of producing esoteric documents of this sort, this Commission sees a need for an annual document containing useful information for all citizens about the services provided by the region.

Recommendation 13.4

The Communications Officer should prepare an annual report including information about the activities of the regional government during the previous year. Some version of this report should be made available to all residents of the region.

This document would present information about services provided by the region. It could contain a directory of the services provided by all governments in the region and telephone numbers for each service. Hopefully, this would eliminate confusion in residents' minds over the level of government responsible for different government services. It should also include financial information about the region's operation produced in a manner capable of being understood by the average citizen.

Communications Through the Media

Recognizing that all relevant information cannot be contained in this report and that many will not retain the report all year, there is a need for more frequent communication from regional government to its citizens. For legal purposes, the region currently places a number of advertisements in local newspapers. These advertisements are worded in a particular way to satisfy legal requirements. They are not readily understood by the average citizen nor is the information contained in them of interest to the average citizen.

However, there is much information about regional government activities which might be of interest to citizens, but it is not presented to them. In many cases, this information is easily obtained by a telephone call to the Regional Clerk's office, but people cannot ask for information if they do not know of its existence.

Recommendation 13.5

The region should place weekly advertisements in all local newspapers providing information about regional programs and about future meetings of regional council and its committees.

This could be similar to the advertisement placed weekly in The Globe and Mail by York University (see figure 13.1). It should appear on the same day of the week and in the same location in the newspaper. It should set out in simple, non-legalistic, non-jargonistic language the details of upcoming committee meetings and matters that will be discussed. On a rotating basis, this advertisement could also provide information about the programs of certain departments.

FIGURE 13.1

Example of a York University "Highlights"



YORK UNIVERSITY

HIGHLIGHTS

Acid Rain: Science and Politics



Dr. Jack G. Calvert

Dr. Jack G. Calvert, a world renowned expert on atmospheric chemistry and most recently on acid rain formation and transport, will give a free public lecture on the topic **Acid Rain: Science and Politics**, on Wednesday, October 12 at York University. Dr. Calvert is Senior Scientist in the Atmospheric Chemistry Division, National Center for Atmospheric Research in Boulder, Colorado. His lecture is sponsored by the Department of Chemistry and the Centre for Atmospheric Chemistry at York and by C-I-L Inc. as part of its Distinguished Lectureship Series. York's Centre for Atmospheric Chemistry is Canada's leading centre for atmospheric chemistry research and education. The lecture begins at 4 p.m. in the Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus, Steeles Ave. West at Keele St. School groups are welcome with advance notice. Please call (416) 736-5586.

Also at York...

- **Canadian Federalism: An Atlantic Provinces Perspective** is the title of an address by the Honourable Joseph Ghiz, Premier of Prince Edward Island, in a lecture organized by the John White Society at Osgoode Hall Law School: Wednesday, Oct. 5, from 12 noon to 1:30 p.m., Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Call 736-5027.
- **The Honourable Pierre Marc Johnson**, former Quebec premier and visiting professor in constitutional law at York, will speak in a lecture in the same series on **Canadian Federalism: A Quebec Perspective**: Wednesday, Oct. 12 at 12:15 p.m., Moot Court, Osgoode, York campus. Call (416) 736-5027.
- **The Value Added Tax** is the subject of a major international tax conference sponsored by York's Osgoode Hall Law School and by the Institut de Droit des Affaires at the University of Aix-Marseille III featuring distinguished commentators from Canada, France and the U.S.: Wednesday and Thursday, Oct. 5-6, Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Registration, \$125 (includes lunches). Call (416) 736-5031.
- **Michael Manley**, former prime minister of Jamaica, will be the keynote speaker at an international conference titled **Labour Movements and Social Change in Latin America and the Caribbean**, part of the Tenth Anniversary celebrations of the **Centre for Research on Latin America and the Caribbean** at York: Thursday to Saturday, Oct. 13-15, York campus. Registration is required for admission to panels. Keynote and guest speaker events are free. Call 736-5237.
- **A Symposium on the Implementation of the Free Trade Agreement** presented by the **Centre for Research on Public Law and Public Policy** at Osgoode Hall Law School features Michael Lehr, Assistant General Counsel, Trade Negotiations Office, Canada; George Weise, Senior Counsel, U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means; Debra Steger, Fraser & Beatty, Ottawa; Daniel Drache, York professor of political science: Friday, Oct. 7 from 2 to 4 p.m., Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Call (416) 736-5515.
- Award winning reporter and writer **Judy Steed** will discuss her book **Ed Broadbent: The Pursuit of Power** in a public lecture sponsored by York's Department of Political Science, Women's Studies Program, and Atkinson College: Tuesday, Oct. 11 at 8 p.m., 004A Atkinson College, York campus. Call 736-5211.
- At the Glendon Gallery: Until October 9, **Don Carr: Better Living**, an ironic update of Fritz Lang's *Metropolis*. Opening October 14 with a workshop and demonstration from 10 a.m. to 12 noon, **The Art of Handmade Paper**. Glendon campus. Call (416) 487-6721 for gallery hours.
- At the Art Gallery of York University: October 13 to November 13, **New Perspectives on Canadian Modernism**. Paintings and drawings by Kathleen Munn and Edna Tacon. N145 Ross, York campus. Call (416) 736-5169 for gallery hours.

Prepared by the Communications Department of York University - 736-5010

Newspaper advertising can be expensive, but the incremental cost of this recommendation is unlikely to be high. Individual departments already provide information about their programs through newspaper advertisements. One unified advertisement could take the place of, and probably be more effective than, numerous separate advertisements.

To the extent that it is feasible and cost-effective, the region should make similar arrangements with the electronic media.

Promoting the Regional Presence

Some presentations at public meetings suggested that a major part of the regional government's problem in communicating with the public was that it did not have a strong physical presence in all areas of the region. There are a number of actions which the region should consider to increase its profile throughout the region.

Council meetings could be held in various areas of the region. This would provide an opportunity for residents throughout the region to see council in action without making a lengthy drive to regional headquarters. This could be a two-way street allowing councillors to see municipalities within the region other than their own and allowing them to get information from residents they might not otherwise meet.

The Regional Chairperson could periodically attend meetings of council in each area municipality. Like the previous recommendation, this would provide for a regional presence throughout the entire region on a regular basis. It would also provide an opportunity for local aldermen and citizens to discuss their concerns directly with the Regional Chairperson.

Regional government could establish satellite offices to serve as "one-stop" shopping centres for regional services. This centre could be located in a highly visible location such as a shopping centre or a store on a main street. It could provide some services directly, but it should have information about all regional services. This would be particularly helpful for residents with physical handicaps or others who find it difficult to travel to regional headquarters.

COMMUNICATIONS WITH EMPLOYEES

An effective network of communications with employees is important for two reasons. First, employees feel better about their work and are better workers, if they have a good understanding of the total activities of their organization. Senior managers, who attend council and committee meetings and who are in daily contact with other senior managers, quickly receive the latest news about the organization. It is easy for them to forget that people working at middle and junior levels in departments do not have the same opportunities for obtaining a broader understanding of regional government activities.

Yet, these middle and junior level people are almost certain to be more effective in their jobs if they have a better understanding of where their job fits into the overall scope of regional activities. Even if this knowledge does not help them in the performance of their current job, it surely will help in their future development.

Second, a sound internal communications system is important if an organization's employees are to be good ambassadors in the wider community. The internal communications program should not be used to spread self-serving propaganda. Employees and others will see through that quickly.

It can be used, however, to make employees aware of some of the beneficial things which regional government is doing. For example, when the regional budget is being debated, the news media tend to focus on the increase in the mill rate or on relatively minor expenditure items. At this time, regional employees could be provided with some balancing information reminding them of the services provided by regional government from the funds it commands.

Recommendation 13.6

Regional council should establish a policy regarding communications with its employees to keep them aware of regional government activities.

In the past, most of the internal communications (and some external communications) have been handled by the Public Information Coordinating Committee. This Committee is composed of representatives from most of the regional departments. The Committee has had limited resources available to it. Its members actually do most of the writing themselves on their own time and then attempt to "find" bits and pieces of funds from various departments to pay for the publication cost.

The Committee has produced several useful publications, but its most significant work in the field of internal communications is the quarterly Regional Newsletter. This provides stories about regional programs, new personnel, thoughts on motivating employees and so forth. While this publication is useful, it should be produced more frequently than four times per year.

The Public Information Coordinating Committee should be commended for the job it has done with the limited resources available to it. It provides a good return for virtually no expenditure by the region.

However, the regional government must understand that a good internal communications program is essential for good morale and good management. It is much too important an activity to be left to the goodwill of employees working on their own time and finding resources from all sorts of places.

The Public Information Coordinating Committee should continue in its current role in internal communications because it is a useful device for obtaining information from all departments and for keeping all departments involved in the communications process. However, a more extensive internal communications program should be developed which would require that this group have more resources at its disposal.

Recommendation 13.7

The Public Information Coordinating Committee should be provided with adequate resources to augment its current internal communications activities.

In the future, this Committee should be able to carry out its internal communications function even better, because the establishment of a Communications Officer will enable it to concentrate on the internal communications function. The Committee could make its resources go even further by working with the Communications Officer in implementing the internal communications policy.

CHAPTER 14

ADMINISTRATIVE ISSUES

Throughout this review, a number of interesting and important ideas were raised with this Commission; ideas that have not been the subject of recommendations in earlier parts of this report, but, nevertheless, are worthy of discussion and evaluation. This Commission is favourably disposed to the ideas discussed in this chapter, but it has stopped short of making recommendations because it did not have the background information which would have allowed it to make specific recommendations with confidence.

In a sense, there is one blanket recommendation which covers all of the points made in this chapter. This Commission feels that the issues dealt with below are worthy of further discussion and review. That further evaluation might either confirm this Commission's inclination that these are beneficial ideas or prove that they are not.

CORPORATE PLANNING

Many organizations have difficulty determining their long term goals. This is particularly true of a local government which can have as many different views of the future as it has councillors.

During the course of this review, it became clear that the region handles its day-to-day duties quite well. It was less clear, however, that anyone had a clear and well thought-out vision of what the Niagara region and its governments should look like ten or twenty years in the future.

Clearly, it is easier to respond to immediate needs than it is to plan for the future; however, this Commission feels that neglecting long-term issues in favour of more immediate concerns is courting serious problems. The region could find itself faced with serious and unanticipated problems for which it would not have adequate resources to resolve.

Corporate planning has been defined as the process of explicit policy-making based on the analysis of needs and resources, for long and short term, and the administrative and managerial practices necessary to facilitate the implementation of integrated goals

and objectives of programs consistent with strategy determined for the city as a whole.⁹⁴

In simple terms, corporate planning requires that the members of the organization decide what the organization's priorities are for the next few years and ensure that the resources will be available and will be channelled in the appropriate direction to achieve those objectives.

There are significant costs involved in the creation of a corporate plan and sometimes the results are not as specific and unambiguous as the participants would like. The fact that many local governments and other organizations have developed corporate plans, however, indicates that there is much to recommend by pursuing this strategy.

A recent survey of Ontario municipalities which had adopted a corporate plan asked them to identify some of the perceived advantages of the system. Some of the responses were:

- provides direction for decision-making in changing economic and political environment;
- facilitates proactive planning (action/results oriented);
- assists corporation in estimating the future - reveals and clarifies present and future threats and opportunities;
- presents an integrated and co-ordinated planning process which enhances managerial effectiveness;
- relates budgetary allocations to corporate goals, objectives, and priorities;
- establishes foundation for comprehensive program evaluation and performance measurement;
- permits Council to undertake more in depth examination of its priorities and short and long term action plans;

⁹⁴ J. R. Nininger, V. N. MacDonald, and G. Y. McDiarmid, Developments in the Management of Local Government: A Review and Annotated Bibliography (Toronto: Ministry of Treasury, Economics, and Intergovernmental Affairs, 1975), p. 40.

- crystallizes a corporate vision and sense of direction for setting long-term goals and allocating resources;
- serves as a leadership tool;
- improves accountability and public awareness by communicating corporate direction and progress;
- fosters consensus building rather than fragmented departmental perspectives;
- encourages corporate (team) mentality throughout the entire organization, especially when junior and middle level people are involved.⁹⁵

This Commission feels that the region should begin to consider actively the advantages and disadvantages⁹⁶ of developing a corporate plan. This Commission's initial inclination is that, when it does so, it will discover that the advantages outweigh the disadvantages.

COMPREHENSIVE AUDIT

The region's financial records are currently the subject of the standard financial audit which is required by provincial legislation. The purpose of a financial audit is to ensure that the region's financial statements reflect accurately its true financial position, that appropriate internal control systems are in place, and that the established procedures are being followed. A financial audit does not delve into the underlying efficiency or effectiveness of delivering services. However, many jurisdictions are employing a more comprehensive form of audit which goes beyond financial measures alone.

A comprehensive audit is a broad overview of the operation of a program which goes significantly beyond simply ensuring that funds have been spent according to established procedures. It typically involves the use of a multi-disciplinary team to assess the level of efficiency of an organization. This process can result in an improvement in service delivery and/or significant cost savings.

⁹⁵ Carla Cavasin, "Corporate Planning: An Evaluation of its Applicability to Regional Government" (Unpublished M.P.A. Research Project, Queen's University at Kingston, 1988), pp. 50-51.

⁹⁶ Cavasin's paper contained a list of disadvantages almost as long as the list of advantages.

This Commission believes that the region would benefit from such an in-depth investigation and analysis of its major departmental and program functions. Not all programs are amenable to this form of objective measurement, but for those services which are, this Commission believes that the region would benefit from having a periodic review. The most cost-effective method of arranging this would be to have audits performed on programs on a periodic basis. Each year some audits could be undertaken and each major program would be audited every three to five years.

CONTRACTING OUT

Local and regional governments contract with the private sector for the provision of certain projects and services; for example, these include construction of roads, buildings, water and sewage lines and hiring of professional services such as engineering design, planning and legal advice. Indeed where projects or services are only required for short periods of time, cost savings are likely to emerge since the firms or individuals providing specialized services are hired for the duration of the project and not retained permanently. For the type of services mentioned here, this is a practice that should be continued.

For municipal services delivered on an on-going basis, there might be some advantage in comparing the delivery cost of a private sector firm (through competitive bidding on contracts) with that of the local government sector.

Where local services are provided entirely by municipal governments in Canada, it is not possible to test empirically the differences in per unit costs of provision through the private versus public sectors. However, there are two areas where empirical studies have been completed on public sector versus private sector provision.

Two studies of refuse collection suggest that privately contracted operations are significantly less expensive than local government operations holding all other factors constant.⁹⁷ Similarly, a study of transit services indicated that municipalities which contracted out this service

⁹⁷ Harry Kitchen, "A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection," Public Finance Quarterly, vol. 4, no. 1 (January 1976), pp. 56-76; and Jim McDavid, "Privatizing Local Government Services in Canada," in M. Walker (ed.), Privatization: Tactics and Techniques (Vancouver: The Fraser Institute, 1988), chapter 6.

delivered it less expensively and equally efficiently.⁸⁸

Recognizing that refuse collection and transit are responsibilities of the area municipalities in Niagara, the results are presented here, not as recommendations, but, as evidence of the potential for savings that might arise from the privatization of other municipal services.

Contracting out only refers to the organization responsible for delivering the service. It does not suggest that the private contractor be given ownership rights to the service; that is, the municipality retains the power to set the standards and regulations that must be adhered to and the right to monitor the contractor's activities. The private firm could be required to hire employees with qualifications acceptable to the municipality and it could be required to deliver services to meet stipulated standards. In addition, periodic checks on the appropriateness of the price charged and quantity and quality of service delivered can be ensured by tendering for services on a regular basis.

This approach creates a system where there is a greater incentive than might currently exist for minimizing per unit costs, primarily because it introduces a competitive element into the choice of agent for delivery of local services. The existence of a competitive environment is useful in ensuring efficiency and the lowest possible cost of delivering services.

THE ROLE OF THE CHIEF ADMINISTRATIVE OFFICER

The Regional Municipality of Niagara has had relatively limited experience with the Chief Administrative Officer form of government. The current CAO has been in that position for just over two years, and the previous incumbent had been the Regional Administrator (not exactly the same type of position) for approximately four years before he retired. Prior to that time, the region did not employ the CAO form of organization.

Consequently, a number of councillors and senior staff members have worked in the Council-Committees-No CAO form of government for a considerable length of time. In this form of government, a close relationship develops between, on the one hand, council committees and their chairpersons and, on

⁸⁸ Harry Kitchen, "Private vs. Public Provision of Municipal Transit Services in Ontario: A Cost Comparison," Working Paper 88-07, Department of Economics, Trent University, September 1988, 35 pp.

the other hand, senior staff. The weaknesses of this kind of system is that, while each service will be delivered well, the linkages and coordination between services will be weak.

One of the reasons for adopting a CAO form of government is to improve linkages between departments and to foster a broader corporate form of vision rather than a purely departmental perspective.

However, it takes many years to mould or change a corporate culture and it is entirely possible that many long-time councillors and employees have not yet entirely adapted themselves to the relatively new CAO system.

This Commission believes that an organization the size of the Regional Municipality of Niagara needs a Chief Administrative Officer form of government. However, any administrative structure will work only if all of the members of the organization understand how it should work and contribute to its working.

CHAPTER 15

THE FUTURE DEVELOPMENT OF THE REGION

It is this Commission's impression that the region has been inclined to react to pressing problems rather than to anticipate future needs. During the course of this Review, this Commission identified a number of issues and concerns not requiring immediate action, but requiring planning and consideration so that they will not become serious problems in the future.

The intent of this chapter is to gaze into the future and comment on changes that will be needed in the next twenty to thirty years if the region is to develop its full potential.

INTER-MUNICIPAL TRANSIT

Transportation has traditionally been synonymous with roads. This has been the case for most local governments, and Niagara has been no exception. Niagara has a good road system for moving people and goods from one area of the region to another. Public transit, however, is not as fully provided.

Currently three local transit authorities serve four area municipalities.⁹⁹ As well, there is relatively good transit service from the larger cities in the region to Toronto, Hamilton, and Buffalo. In fact, from some areas of the region it is easier to travel to cities outside the region than to neighbouring municipalities within the region.

A number of private companies provide inter-municipal transit services within the region, but they do not cover the entire region and sometimes the schedules are inconvenient for many potential riders.

This Commission's background study on economic development indicated that a significant number of people lived in one area municipality and worked in another.¹⁰⁰ Furthermore, significant movement across area municipality boundaries for

⁹⁹ Niagara Falls and Welland each have a transit authority and the St. Catharines Transit Commission serves both St. Catharines and Thorold.

¹⁰⁰ Torben Drewes, Economic Development in the Niagara Region (Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988), pp. 12-13.

shopping, recreation, and social activities also occurs. For people owning an automobile and physically able to drive, this poses little difficulty. However, for those who do not have access to a car, the weakness of inter-municipal transit in Niagara significantly limits their work, shopping, and leisure opportunities.

Given the number of submissions to this Commission about the necessity of developing an inter-municipal transit system, this Commission believes that the region should formulate an inter-municipal transit system policy.

This does not mean that the region itself must immediately go into the transit business, although that it is one possibility. Other possibilities include greater utilization of existing private operators so that they can provide a higher volume of service and serve more locations. Alternatively, the existing municipal transit systems could be encouraged to expand and serve adjacent municipalities. St. Catharines and Thorold already have a cooperative arrangement of this type.

SOCIAL PLANNING POLICY

Niagara Region has tended to take a relatively limited view of planning compared to other regions. The contemporary view is that planning is more than simply land use planning. It consists of a proactive approach and delves into social issues such as affordable housing, day care facilities, and group homes. This type of planning goes beyond ensuring that the appropriate hard services (roads, sewers, water) are in place and considers soft service needs of developing areas. The province's recent requirement that municipalities ensure that a portion of all new housing is affordable is a good example of this.

In the past, Niagara, like most governments, has been reactive in terms of housing policy, that is, it has waited to make decisions about proposals put forward by developers. When it has taken a proactive stance, it has tended to put forth individual initiatives and not comprehensive policies. For example, when it brought forward its policy on group homes, it was accused by the area municipalities of dealing with only one part of a general housing issue.

In the future, governments will have to be proactive in seeking out particular kinds of development to ensure that provincial guidelines with regard to such things as affordable housing and group homes are followed. The region will have more credibility and more success if it has a comprehensive policy in place than if it continually presents

individual initiatives on a piecemeal basis.

This will impose a certain burden on regional administration, but it will also provide an opportunity for the region to rationalize existing programs. Frequently, requests for new programs arrive at the region's doorstep with no clear indication of how they fit into existing or proposed programs. Improved planning will allow the region to fit these programs into the region's overall plans in a systematic and less ad hoc manner.

In the previous chapter, it was suggested that the region might want to engage in corporate planning to assist it in defining its future priorities. Corporate planning would fit nicely with the social planning exercise suggested in this chapter. General ideas about priorities could well emerge from the corporate planning exercise which could then be clarified and codified as a part of social planning.

BOUNDARY CHANGES

When the Regional Municipality of Niagara was created in 1970, twenty-six area municipalities were consolidated into twelve. This closely followed a series of amalgamations that occurred in the 1960s.

Amalgamations are always greeted with great lamentations from citizens who believe they are losing their sense of local community and identity. Yet, losses of this sort are seldom observed. People continue to identify strongly with a particular community even though it is no longer incorporated separately. Everyone in the region knows where places such as Fonthill and Beamsville are, even though they ceased to exist as separate legally incorporated municipalities in 1970. The memories of Port Dalhousie, Douglastown, and Dain City have been kept alive longer than that. While it is important for many citizens that they have an attachment to a particular community, there is no solid evidence to support the contention that a community must be legally incorporated in order to protect its identity.

Although the terms of reference of this Commission did not extend to reviewing the internal or external boundaries of the region, many people suggested that a re-consideration of these boundaries ought to have been a high priority task. Reducing the existing twelve municipalities into fewer municipalities, they suggested, would lead to efficiency gains and cost savings. Indeed, the ultimate elimination of all area municipalities would leave the area with only one level of local government--the region.

VISION 2000

Throughout this Commission's investigation of regional government, most complaints revolved around the duplication of services and the excessive cost of having two levels of local government providing and delivering local services. On the surface, these complaints are not surprising. The existence of thirteen public works, planning, treasurers, clerks, and personnel departments suggests the potential for efficiency gains through the elimination of one level of local government.

This, of course, raises the issue of which level of government ought to be eliminated. The criteria for sound local government spelled out in chapter 1 seem to offer a response. The existence of economies of scale in the provision of many services, the need to control the spillover effects of many local services, and the desire to deliver services uniformly across a large geographic area suggest that the most appropriate vehicle for administering and delivering these services is regional government.

While this will create a larger regional government, it does not have to become more centralized. The region could establish sub-offices in various parts of the region and contract out the delivery of certain services to the private sector.

Furthermore, moving to one level of local government would eliminate the necessity for setting up similar departments at both the regional and area municipality level. This should eliminate the tension currently existing around the delivery of certain services where jurisdiction is shared between the two tiers.

Another advantage of this arrangement is that citizens would only deal with one level of government and hence, should not be confused about which level of local government is responsible for delivering which services. Instead of thirteen separate administrations as at the moment, only one would exist. Needless to say, this would almost certainly lower costs.

The elimination of the separate area municipalities paves the way for another desirable change. This Commission believes that a regional ward system should be implemented for the election of regional councillors. This system would divide the entire region into, say, twenty wards, with no regard for the existing municipal boundaries.

The current system where each municipality elects a certain number of councillors who are identified as

representing that municipality has led to charges of parochialism. Allegations are frequently heard that some councillors put the interests of their own area municipality ahead of those of the region as a whole or that they take action which benefits their own area municipality at the expense of other municipalities. As long as politicians are forced to seek periodic re-election, it is impossible to invent a system totally eliminating all forms of parochialism.

Nevertheless, this Commission believes that the introduction of a regional ward system that is not defined according to the existing municipal boundaries will limit existing charges of parochialism.

This, in turn, leads to another desirable consequence envisaged by this Commission. With the existing work load spread over twenty councillors, it is likely that they will have to be full-time councillors.

This Commission sees that as a progressive step. Full-time councillors will be able devote more time to the important job of being a regional councillor. Also, this change will open up the opportunity for some people who cannot currently serve on council because of job or family commitments. In the current system, it seems that afternoon committee meetings are a necessity, but they make it very difficult for some councillors to participate fully in the process without sacrificing income or valuable time spent with family. Full-time councillors will solve this problem.

While some citizens might criticize the cost of twenty full-time councillors, it is unlikely that it will be greater than the current cost of twenty-nine part-time regional councillors and 106 local aldermen. In addition, full-time councillors will be able to give their undivided attention to regional affairs.

Full-time councillors would probably find that they could manage their affairs better if they were provided with full-time administrative and clerical assistants. These services are currently provided adequately by the Clerk's department, but with full-time councillors, the demand for these services might grow. Councillors would probably also like to have the opportunity to have their own staff employed independently of the regional administration.

The amalgamation of all semi-autonomous special purpose bodies currently receiving funding from the region into the regional administrative structure would also be beneficial. As was noted in chapters 6, 8, and 9 of this Report, the autonomous nature of these special purpose bodies creates

significant budgetary and accountability problems for regional council. Amalgamating these organizations into the regional administrative structure and letting the full-time regional councillors assume responsibility for all decisions made by these independent agencies would create significant benefits in terms of coordination of local service delivery.

While this section takes a long run view of local government in Niagara and advocates a significant change in its structure, this Commission recognizes the potential criticism that it is likely to receive for what will appear in the minds of many people to be such far-reaching suggestions. In spite of this, this Commission believes that potential efficiency gains will only be realized when one level of government exists. Realizing economies of scale, controlling spillovers, and ensuring uniformity in service delivery are best achieved by delivering services at the regional level. Furthermore, regional council would still be small enough to ensure a high degree of accountability, especially if it obtains control over the various agencies, boards, and commissions which currently operate autonomously.

The implementation of a single tier system, with a regional ward system, full-time councillors and all local government services coming under direct control of council should bring with it a significant improvement in the quality of government in Niagara. These changes will not happen soon, but as they develop, improvements in the system should become evident.

REFERENCES

GENERAL LOCAL GOVERNMENT AND RELATED TOPICS

- Advisory Committee on County Government. Patterns for the Future. November, 1987.
- Advisory Committee on Municipal Elections. Issues and Options: an Interim Report on Municipal Elections in Ontario. August, 1986.
- Advisory Committee on Municipal Elections. Local Government Elections in Ontario. February, 1987.
- Amborski, D., and N. E. Slack. "Financing Urban Infrastructure Renewal--Federal, Provincial, and Municipal Cooperation: Past, Present, and Future," Proceedings of the First Canadian Conference on Urban Infrastructure. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities, 1987.
- Association of Ontario Counties, Regional Government Committee. "A Blueprint for Local Government Re-Organization," Municipal World, November 1967.
- Association of Ontario Mayors and Reeves. "General Policy on Regional Government," Municipal World, September 1969.
- Bales, Honourable Dalton. "Provincial Assistance to Regional and District Municipalities," Municipal World, October 1971.
- Bartlett, D.W., Chairman, Ottawa-Carleton Regional Review Commission. Accountability and Representation. 1987.
- British Columbia, Regional District Review Committee. Report of the Committee. 1978.
- Bureau of Municipal Research. Industrial Development: The Municipal Role. Toronto: Bureau of Municipal Research. 1982.
- Cavasin, Carla. "Corporate Planning: An Evaluation of its Applicability to Regional Government." Unpublished M.P.A. Research Project, Queen's University at Kingston, 1988.
- Clayton, F. "An Assessment of Proposals Affecting Property Tax Burdens." Special Conference Report. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1968.

- Committee of Review, City of Winnipeg Act. Report and Recommendations. October 1976.
- Feldman, Lionel D. "Regional Government - The Municipal Form of the Future," Municipal World, October 1967.
- Feldman, Lionel D., editor. Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings. Agincourt: Methuen Publications, 1981.
- Fleming, E.M., Chairman, Task Force on Representation and Accountability in Metropolitan Toronto. Analysis and Options for the Government of Metropolitan Toronto. 1986.
- Hann, Robert G., and James H. McGinnis, Philip C. Stenning, and A. Stuart Farson. "Municipal Police Governance in Canada: An Empirical Study." Canadian Police College Journal, vol. 9, no. 1 (1985), pp. 1-85.
- Higgins, Donald J. H. Local and Urban Politics. Toronto: Gage Educational Publishing, 1986.
- Higgins, Donald J.H. Urban Canada: Its Government and Politics. Toronto: Macmillan Company of Canada Limited, 1977.
- Hodgetts, J. E. The Canadian Public Service: A Physiology of Government. Toronto: University of Toronto Press, 1973.
- Kitchen, Harry. Local Government Finance in Canada. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1984.
- Kitchen, Harry. "A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection," Public Finance Quarterly, vol. 4, no. 1 (January 1976), pp. 56-76.
- Kitchen, Harry. "Private vs. Public Provision of Municipal Transit Services in Ontario: A Cost Comparison," Working Paper 88-07, Department of Economics, Trent University, September 1988.
- Kitchen, Harry. The Role for Local Governments in Economic Development. Toronto: Ontario Economic Council, 1986.
- Lemieux, Vincent, Président du comité. Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC. n.d., 1986?

- Lund, L. Factors in Corporate Locational Decisions. Washington, D. C.: The Conference Board, 1979.
- MacNaughton, Honourable Charles. "Why Regional Government?," Municipal World, December 1967.
- Maass, Arthur, editor. Area and Power. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1959.
- McDavid, Jim. "Privatizing Local Government Services in Canada," in M. Walker, ed. Privatization: Tactics and Techniques. Vancouver: The Fraser Institute, 1988.
- McKeough, Honourable W. Darcy. "Design for Development: Phase Three," Municipal World, August 1972.
- McKeough, Honourable W. Darcy. "Regional Government in Ontario," Municipal World, December 1968.
- McKeough, Honourable W. Darcy. "Restructuring Local Government Along Regional Lines," Municipal World, November 1968.
- Municipal World. "Brief History of Municipal Government," Municipal World, February 1967.
- Municipality of Metropolitan Toronto. Report of the Task Force on Functional Relationships of the Council, Committees, Boards and Commissions. n.d., 1985?
- Nininger, J. R., V. N. MacDonald, and G. Y. McDiarmid, Developments in the Management of Local Government: A Review and Annotated Bibliography. Toronto: Ministry of Treasury, Economics, and Intergovernmental Affairs, 1975.
- Ontario Committee on Taxation. Report of the Ontario Committee on Taxation. Toronto: Frank Fogg, Queen's Printer for Ontario, 1967.
- Ontario. Ministry of Community and Social Services. Managing Ontario's Social Services. April 1988.
- Ontario. Ministry of Natural Resources. A Review of the Conservation Authorities Program. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1988.
- Ontario. Social Assistance Review Committee. Transitions. Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1988.

- Palmer, W.H., Commissioner. Report of the Waterloo Region Review Commission. March, 1979.
- Palmer, W.H., Commissioner. Report of the Waterloo Region Review Commission: Police Governance in Waterloo Region. December, 1978.
- Parizeau, M. Jacques. Rapport de la Commission d'Étude sur les Municipalités. R.G. Communications Inc., 1986.
- Plunkett, Thomas J. "The County as a Possibility for Regional Government," Municipal World, September 1965.
- Plunkett, T.J., and G.M. Betts. The Management of Canadian Urban Government. Kingston, Ont.: The Institute of Local Government, Queen's University, 1978.
- Province of British Columbia, Ministry of Municipal Affairs. Proposed Regional District Legislation. Victoria: Queen's Printer for British Columbia, 1987.
- Regional Municipality of York. Insights: Local and Regional Government in York Region. A York Region Information Publication, n.d., 1988?
- Robarts, Honourable John P. Royal Commission on Metropolitan Toronto: A Framework for the Future. Toronto, 1977.
- Robarts, Honourable John P. Royal Commission on Metropolitan Toronto: Detailed Findings and Recommendations. Toronto, 1977.
- Ross, Romaine K. Regional Government in Ontario. St. Catharines, Ont., 1970.
- Rowat, Donald C. "Proposal for Regional Government," Municipal World, June 1968.
- Stenning, Philip C., Police Commissions and Boards in Canada. Toronto: University of Toronto, Centre of Criminology, 1981.
- Tindal, C. R. You and Your Local Government. Toronto: The Ontario Municipal Management Development Board, 1982.
- Tindal, C. R., and S. Nobes Tindal. Local Government in Canada. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1984.
- White, Honourable John. "Restructured Local Government," Municipal World, May 1973, pp. 115-116.

LOCAL GOVERNMENT IN NIAGARA

- Archer, William L. Report of the Niagara Region Study Review Commission, 1975 - 1977. St. Catharines: Lincoln Graphics, 1977.
- Auld, D.A.L. The Economic Dimensions of Regional Government: Assignment of Service and Evaluating Quality. Niagara Falls, Ont.: Niagara Region Review Commission, 1988.
- Carter, David J., "The Regional Municipality of Niagara." Unpublished M.A. thesis, University of Calgary, 1976.
- Church, Roderick. Fire Protection in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Church, Roderick. Municipal Organization in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- City of Niagara Falls. Everything You Always Wanted to Know About City Government. Niagara Falls, n.d., 1976?
- City of St. Catharines. "Brief to the Government of the Province of Ontario." St. Catharines, 1971.
- City of St. Catharines. "Brief to the Niagara Region Local Government Review Commission on Local Government Structure." St. Catharines, 1966.
- City of St. Catharines. "Brief to the Niagara Region Study Review Commission." St. Catharines, 1976.
- City of St. Catharines. "Regional Niagara 1971," Municipal World, June 1971.
- Equitable Securities Canada Limited. Regional Niagara: An Economic and Financial Survey of the Regional Municipality of Niagara. 1970.
- Hull, H.N. Mass Media in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Jackson, John N. Land Use Planning in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.

- Jones, Morris Guy, "The Formation of the Regional Municipality of Niagara." Unpublished honours thesis, Brock University, 1972.
- Lincoln County Council. Lincoln County: 1856-1956. St. Catharines, Ont.: Lincoln County Council, 1956.
- Loreto, Richard A. "Reorganizing Police Forces in Ontario: The Convergence of Functional and Local Reform Interests." Unpublished Ph.D. thesis, University of Toronto, 1984.
- Mayo, Henry B., Chief Commissioner, Niagara Region Local Government Review. Data Book of Basic Information. 1965.
- Mayo, Henry B., Chief Commissioner, Niagara Region Local Government Review. Report of the Commission. 1966.
- McKeough, Honourable W. Darcy. "The Regional Municipality of Lincoln and Welland," Municipal World, February 1969.
- Niagara Children's Services Committee. "Presentation on Local Planning to Provincial-Municipal Social Services Review Committee." November 24, 1988.
- Niagara District Health Council. Niagara's Health Action Plan for the '90s. Fonthill, Ont.: Niagara District Health Council, 1988.
- Niagara District Health Council. 1987/88 Year in Review. Fonthill, Ont.: Niagara District Health Council, 1988.
- Niagara Region Seaway Task Force. Niagara Jobs in Jeopardy. Thorold, 1988.
- Ontario. Department of Treasury and Economics, Regional Development Branch. Design for Development: Niagara (South Ontario) Region. Phase 1: Analysis. Toronto, 1970.
- Ontario. Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs. White Paper: Government Statement on the Review of Local Government in the Regional Municipality of Niagara. 1978.
- Ontario Police Commission. "Hearing: Niagara Regional Police Force Budget." 1981.

- Powell, M. J. Electoral System in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Preservation of Agricultural Society. The Niagara Conservation Strategy. St. Catharines, Ont.: Preservation of Agricultural Lands Society, n.d., 1989?
- Regional Municipality of Niagara. Niagara Region: an Overview. St. Catharines, n.d., 1978?
- Regional Municipality of Niagara. Regional Council and Departmental Data. 1976.
- Regional Municipality of Niagara Finance Department. "Draft Report on the Feasibility of a Development Charge Policy for the Regional Municipality of Niagara."
- Regional Municipality of Niagara Finance Department. Economic and Financial Survey of the Regional Municipality of Niagara. 1980/81.
- Regional Municipality of Niagara Finance Department. The Regional Municipality of Niagara. 1980.
- Regional Municipality of Niagara Planning Department. Regional Niagara Information. 1982.
- Regional Municipality of Niagara Planning and Development Department. Physical Conditions. 1977.
- Region Niagara Tourist Council. "Tourism: The Economic Impact on the Niagara Region." 1987.
- Smith, Auld & Associates Ltd. Environment Ministry--Farm Tax Rebate: Two Case Studies, Provincial Municipal Relations in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Smith, Auld & Associates. Industrial Promotion in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Soroka, Lewis. Public Finance in the Niagara Region. Thorold, Ont.: Niagara Region Study Review Commission, 1976.



APPENDIX A
BACKGROUND STUDIES

Accountability and Representation, by Brian Koscak and David Siegel

Agencies, Boards and Commissions in Niagara: Their Relationship with the Regional Council, by Bruce Krushelnicki

An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara, by Enid Slack

Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977 - 1986, by John Todd

Economic Development in the Niagara Region, by Torben Drewes

The Niagara Regional Board of Commissioners of Police: Its Role and Accountability, by Dr. Philip Stenning, assisted by Tammy C. Landau

Planning Study for the Regional Municipality of Niagara, by Donald A. Stewart

Public Works in the Niagara Region, by Lionel D. Feldman Consulting Limited

APPENDIX B

PUBLIC MEETINGS

St. Catharines - May 18, 1988

26 people attended

Speakers: Mr. Stan Brickell
Ms. Val O'Donnell
Mr. Joe Charlebois
Mr. John Heidebrecht
Professor Bruce Krushelnicki
Regional Councillor Mike Collins

Port Colborne - May 19, 1988

70 - 80 people attended

Speakers: Mr. Louis Bonfoco
Mrs. Gladys Coulter, for Mr. Vito Albano
Mr. Murney Coulter
Mr. George A. Calver
Mr. W. T. Russell
Mr. Ed Pearce
Mr. Ron Steele
Mr. Wm. K. Ebert
Mr. Dic Thomas
Mrs. Lillian Clark
Mr. Walter Dimond

Niagara Falls - May 25, 1988

31 people attended

Speakers: Regional Councillor Peter Sobol
Chief Administrative Officer Jack Collinson,
for Mayor William Smeaton
Alderman Dick Harrington
Alderman Norm Puttick
Mr. Harry Yochim
Mr. Joe Charlebois

Grimsby - May 26, 1988

11 people attended

Speakers: Mr. John Murre
Mr. David Schultz
Mr. Don Groue

St. Catharines - December 6, 1988

17 people attended

Speakers: Alderman John Washuta
Alderman Bob Shannon
Regional Councillor Fred Dickson
Regional Councillor Mike Collins
Mr. John Heidebrecht
Mr. Romaine K. Ross
Mr. L.H. Bastings
Mr. Alfred Olling

Fort Erie - December 7, 1988

7 people attended

Speakers: Mr. R. Thomas
Regional Councillor Stella Ziff

West Lincoln - December 13, 1988

15 people attended

Speakers: Mr. Robert Hattin
Former Mayor Allard Colyn
Mr. Ken Durham
Mr. John Dykstra
Mr. David Schultz
Mrs. Marilyn Gracey
Mrs. Jennifer Oke

Welland - December 14, 1988

36 people attended

Speakers: Mr. Joe Charlebois
Ms. Yvette Ward
Ms. Mary Beth Anger
Mr. Peter Majewsky
Mrs. Gladys Coulter
Mr. D.W. Sinclair
Mrs. Vivian Rowe
Mrs. Lillian Clark
Mr. Jim Hasler
Mr. Wilbert Dick, Chairman of Regional Niagara
Alderman Bob Muir

Niagara Falls - December 15, 1988

8 people attended

Speakers: Mrs. Leona Bateman
Mr. Tom Gutfreund
Alderman Marg Harrington
Mr. Wilbert Dick, Chairman of Regional Niagara

APPENDIX C

BRIEFS AND OTHER SUBMISSIONS TO THIS COMMISSION

MUNICIPALITIES

Town of Niagara-on-the-Lake
Town of Pelham
City of St. Catharines
Town of Grimsby Planning & Development Committee
City of Port Colborne Planning Advisory Committee

Several informative letters were also received from the staff of area municipalities and Regional Niagara.

AGENCIES, BOARDS, AND COMMISSIONS

Region Niagara Tourist Council
Niagara Regional Board of Commissioners of Police
Welland Hydro-Electric Commission

BUSINESS GROUPS

Civic Affairs Committee, Niagara Falls Chamber of Commerce
St. Catharines & District Chamber of Commerce
Niagara Falls Economic Development Agency
St. Catharines Downtown Association
Niagara Falls Chamber of Commerce

OTHER COMMUNITY GROUPS

Carousel Players
Persons United for Self Help
Niagara Citizens' Committee

INDIVIDUALS

J. & P. Barber, St. Catharines
G. Beck, Wainfleet
M. Brown, Wainfleet
C. Cheeseman, Niagara Falls
M.A. Christoff, Welland
R. Cook, St. Catharines
A. Currie, Welland
W.H. Dixon, Niagara Falls
E.J. Gibson, Welland
Wilfred Haines

J. Heidebrecht, St. Catharines
R.K. Holland, Thorold Alderman
H. Hummel, Mayor of Fort Erie
J.L. Ideson, St. Catharines
A.E. Kingsley, St. Catharines
S.J. Kish, Port Colborne
D. Mansfield, Niagara-on-the-Lake
F. Peacock, Welland
I.L. Ploszczansky, Niagara Falls
P. Riganelli, St. Catharines
A. Ross, Thorold
M. Sinclair, Welland
J. Stefko, Fenwick
R.O. Thomas, Port Colborne
M. Wolfe, Niagara Falls
L. Zdichavsky, West Lincoln Alderman

APPENDIX D

MEETINGS WITH COUNCILS OF THE REGION AND THE AREA MUNICIPALITIES

March 21	Niagara Falls
March 28	Niagara-on-the-Lake
April 7	Regional Niagara
April 18	Lincoln
April 19	Wainfleet
May 2	Grimsby
May 3	Thorold
May 9	Port Colborne
May 16	Pelham
May 17	Welland
May 24	Fort Erie
June 6	West Lincoln
June 13	St. Catharines
September 22	Numerous Regional Councillors
October 6	Numerous Area Municipal Aldermen
October 6	Regional Niagara
November 19	Regional Niagara

APPENDIX E

MEETINGS WITH INDIVIDUAL REGIONAL COUNCILLORS

April 29	Harold Clement, St. Catharines
May 3	Bob Saracino, Port Colborne
May 17	Brian Merrett, Niagara Falls
May 24	Bill Dickson, St. Catharines
June 8	Loyola Lemelin, Welland
June 24	Bill Longo, Thorold
July 20	John Teal, Fort Erie
	Doug Mann, Niagara Falls
	Jim Marino, Niagara-on-the-Lake
	Eric Bergenstein, Pelham
	Bill Longo, Thorold
	Ross Hall, Grimsby
	Peter Sobol, Niagara Falls
July 21	Rob Welch, St. Catharines
	Bob Saracino, Port Colborne
	Roland Hardy, Welland
July 26	Ray Konkle, Lincoln
	Heinz Hummel, Fort Erie
	Malcolm Woodhouse, Thorold
	William Marshall, St. Catharines
	Loyola Lemelin, Welland
	Ron Book, Grimsby
July 27	Eleanor Lancaster, St. Catharines
	Bill Dickson, St. Catharines
	Trevor Morgan, St. Catharines
	Bill Augustine, Port Colborne
July 28	Joe McCaffery, St. Catharines
	Mike Collins, St. Catharines
	Gladys Huffman, Lincoln
August 9	Brian Merrett, Niagara Falls
August 10	Harold Clement, Niagara-on-the-Lake
	Allard Colyn, West Lincoln
August 11	Stan Pettit, Wainfleet
August 30	Bill Smeaton, Niagara Falls
October 3	Doug Mann, Niagara Falls
January 5	Ivy Riddell, Welland
	Rob Dobrucki, Welland
	Mal Woodhouse, Thorold
	David Wiebe, St. Catharines
	Roy Adams, St. Catharines
	Pierre Lafontaine, Port Colborne
	Stan Ignatczyk, Niagara-on-the-Lake
	Joan Packham, West Lincoln
January 11	Mardi Collins, Pelham
	Don Howe, Grimsby
	Stella Ziff, Fort Erie
	Jill Hildreth, Lincoln

APPENDIX F

MEETINGS WITH STAFF OF REGION AND AREA MUNICIPALITIES

March 21	Regional Niagara senior staff
	City of Niagara Falls senior staff
March 22	City of St. Catharines senior staff
	Township of Wainfleet senior staff
March 28	Town of Fort Erie senior staff
	Town of Niagara-on-the-Lake senior staff
March 29	City of Welland senior staff
April 7	City of Thorold senior staff
	Town of Pelham senior staff
	Township of West Lincoln senior staff
April 8	City of Port Colborne senior staff
	Town of Lincoln senior staff
April 19	Municipal and Regional Clerks and Treasurers
	Town of Grimsby senior staff
April 29	Maurice Fraser, Director of Social Services
May 18	Gary Cook, Land Division Committee
May 25	John Kirby, Emergency Measures/Public Works
	Michael Boggs, Regional Chief Administrative Officer
June 24	Joe Cousins, Transportation Services
July 13	Municipal and Regional Clerks and Treasurers
July 27	Wilbert Dick, Chairman of Regional Niagara
	Dave Cash, Niagara Region Development Corporation
July 28	Bob Prince, Niagara Region Development Corporation
August 10	Matt Fischer, Niagara Region Development Corporation
August 11	Consultants Slack and Todd with municipal and regional clerks and treasurers
	Consultants Slack and Todd with Michael Boggs, Regional Chief Administrative Officer
	Consultant Drewes with Chairman Wilbert Dick and Niagara Region Development Corporation
August 31	Municipal and Regional Clerks and Treasurers
September 22	Regional Niagara senior staff
October 6	Area municipalities' senior staff
November 2	Michael Trojan and Shafee Bacchus, Regional Finance Department
November 17	Con Eidt, Regional Director of Engineering
December 7	Consultants Feldman & Strok with regional public works staff
December 7	Consultants Feldman & Strok with municipal public works staff

December 8	Consultant Drewes with Niagara Region Development Corporation staff
	Consultant Drewes with municipal economic development officers
December 13	Consultant Stewart with regional planning staff
	Consultant Stewart with municipal planners
February 1	Wilbert Dick, Chairman, and Michael Bogg
	Chief Administrative Officer, Regional Niagara
February 7	Ed Alton, Niagara District Health Unit
February 15	Dr. Joseph Burkholder, Medical Officer of Health
February 17	Gary Zalot, Niagara District Health Council
February 24	Michael Trojan, Director of Finance, and Shafee Bacchus, Finance Department

APPENDIX G

MEETINGS ATTENDED BY COMMISSION STAFF

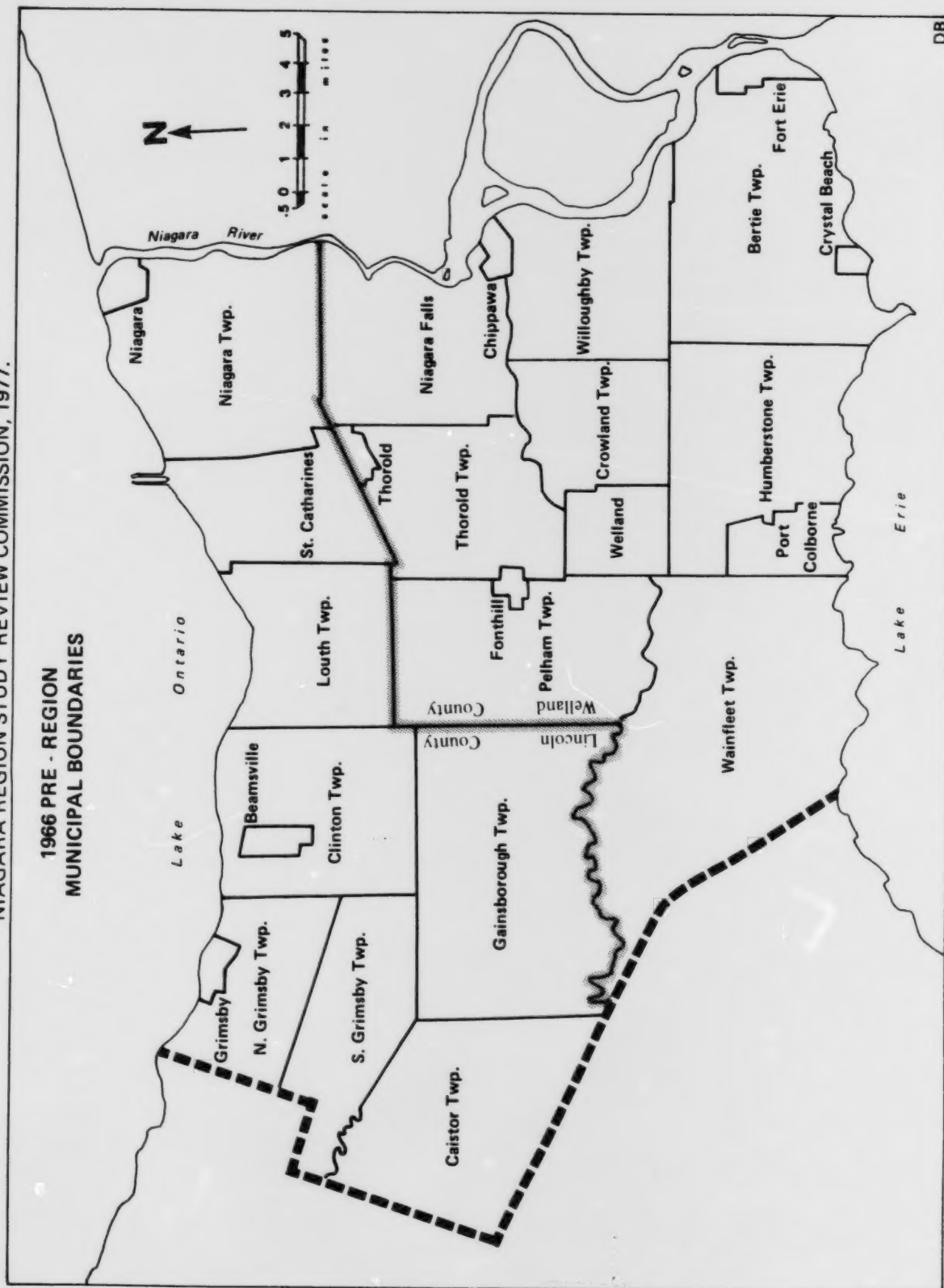
March 2	St. Catharines Chamber of Commerce
March 17	Managers of local Hydro-Electric Utilities
April 21	Municipal Affairs Deputy Minister & Assistant Deputy Minister, Chairmen & Research Directors of Ottawa/Carleton and Haldimand/Norfolk Review Commissions
April 28	Dave Kemp, Niagara Falls Fire Chief
May 10	Lillian Clark, Niagara Citizens Committee
May 17	Eva Salter, Carousel Players
May 19	Enid Slack, Ottawa/Carleton consultant
May 24	Blake Steele, Port Colborne citizen Niagara Falls Rotary Club Chuck Chataway, Tod Billingsley, John Corfield - Niagara Falls Economic Development Agency
May 25	Managers of local Hydro-Electric Utilities Niagara Regional Board of Commissioners of Police
May 26-27	Brien Holmes
June 5-6	Canadian Economics Association Annual Meeting
June 7	Niagara Falls Chamber of Commerce
June 8	St. Catharines Downtown Association
June 9	Consultant Philip Stenning & research assistant Tammy Landau
June 10-11	Canadian Political Science Association Annual Meeting
June 13	M. Kovacevich, Social Planning & Research Council
June 14	George Bird
June 22	Niagara Falls Central Kiwanis
June 24	Steve Leavitt, CUPE #1287
June 24	Nick Basciano
July 19	Consultants Enid Slack, John Todd, and Lionel Feldman
July 20	Consultant Bruce Krushelnicki
July 21	Consultants Don Stewart & John Conlin Terry Wilkes, Regional Assessment Commissioner
July 28	Mr. Prince, President, Niagara Region Development Corporation
Aug 10	Consultants: Drewes, Slack, Todd and Feldman
Aug 24	Brian Leyden & Jeff Lake, OEB International
Aug 30	Consultant Don Stewart, Conlin Engineering & Planning
Aug 30	Consultant Torben Drewes, Trent University
Sept 7	Consultant Lionel Feldman

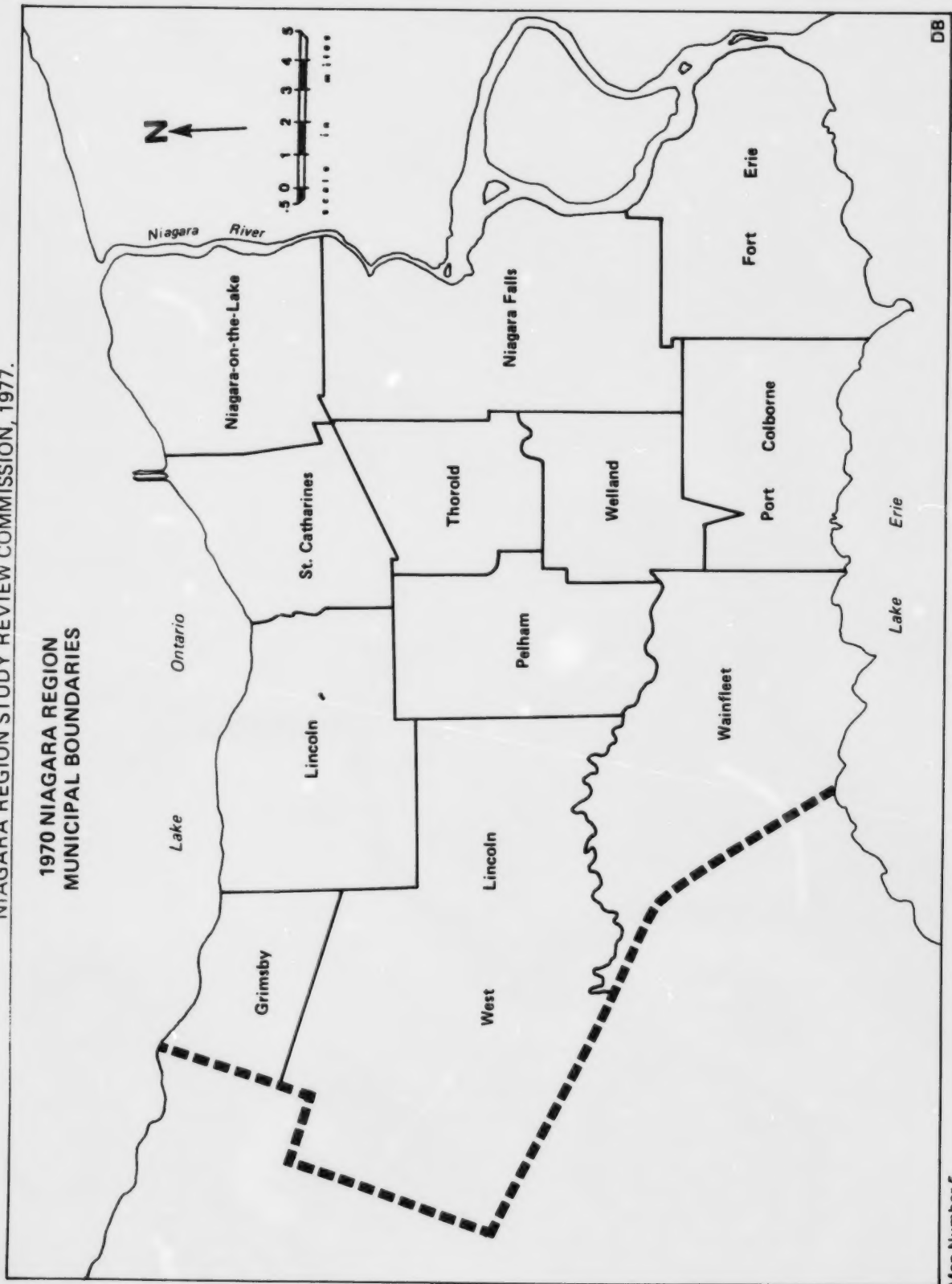
Sept 8	Denise Taylor, Chairman, Niagara Regional Board of Commissioners of Police
Sept 16	Institute of Public Administration of Canada, Hamilton Regional Group
Sept 21	Consultant Lionel Feldman
Sept 22	Consultants Todd and Stenning
Sept 23	David Dell, Manager of Communication Services, Regional Municipality of Peel
Sept 26	St. Catharines South Rotary Club
Sept 28	William Sears, Chairman, and Mac Carson, CAO, Regional Municipality of Hamilton/ Wentworth
Oct 6	Bob Bell, former Regional Councillor
	Numerous area aldermen
Oct 7	Trent University Economics Department faculty and students - Seminar
Oct 12	McMaster University Economics Department faculty and students - Seminar
	Haldimand-Norfolk public meeting in Dunnville
Oct 13	Consultant Enid Slack
Oct 19	Ontario Planners Conference '88
	Consultants Slack and Feldman
Oct 21	Atlantic Economic Association Conference, Nova Scotia
Oct 25	Ontario Waste Management Corporation
Nov 10	Gordon McKenna
Nov 2	Haldimand-Norfolk public meeting in Simcoe
	Wilfred Haines
	Romaine K. Ross
Dec 6	Numerous Regional Councillors at reception for Bill Marshall
	Consultant Krushelnicki with Niagara Peninsula Conservation Authority staff
Dec 14	Dr. McMillan, former Mayor of Thorold
	Consultant Krushelnicki with Niagara Children's Services Committee staff
Dec 15	Niagara Regional Board of Commissioners of Police
	Consultant Krushelnicki with Family & Children's Services Committee
Dec 16	Canadian Tax Foundation
Dec 20	Regional Councillors with consultants Feldman, Stewart, and Slack
	Denise Taylor, Chairman of Niagara Regional Board of Commissioners of Police
Dec 21	Numerous Regional Councillors with consultants Drewes and Krushelnicki
	Aldermen of area municipalities with consultants Drewes and Krushelnicki

Jan 12	Bob Black, Director of Planning, Township of Woolwich Sam Klapman, Director of Planning, City of Kitchener Frank Watty, Director of Planning, and Paul Mason, Director of Development, Regional Municipality of Waterloo Consultant Stewart
Jan 26	Judge W.E.C. Colter, Commissioner of Inquiry into Niagara Regional Police Force
Feb 2	Reg Whynott, Chairman, and Mac Carson, Chief Administrative Officer, Regional Municipality of Hamilton-Wentworth
Feb 13	Seminar for Insight Educational Services in Toronto on Local Government Economic Development
Feb 23	Regional Chief Administrative Officers, Ottawa



1966 PRE - REGION
MUNICIPAL BOUNDARIES





**COMMISSION D'ÉTUDE SUR
LA RÉGION DU NIAGARA**

 **RAPPORT**

ET

RECOMMANDATIONS

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement à :

Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire au Service des publications, 5^e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone : (416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain). Les personnes dont l'indicatif régional est le 807 doivent composer le 0-Zénith 67200. Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou, sans frais, le 1-800-268-7095.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1989

**COMMISSION D'ÉTUDE SUR
LA RÉGION DU NIAGARA**

RAPPORT

ET

RECOMMANDATIONS

Octobre 1989

**Harry Kitchen,
Président**

**David Siegel,
Directeur de la
recherche**

NIAGARA REGION REVIEW COMMISSION
ÉTUDE DU FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE

4572 Queen Street, Niagara Falls, Ontario L2E 2L6

LETTRE DE PRÉSENTATION

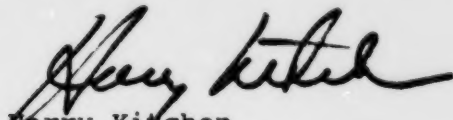
Le 29 mars 1989

Ministre des Affaires municipales
777 rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Tel que requis dans mon mandat, je vous sou mets le rapport
et les recommandations de la Commission d'étude sur la
région du Niagara.

Recevez, je vous prie, mes salutations distinguées.

Le président,



Harry Kitchen

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été rédigé à partir de mémoires et de présentations orales, de neuf assemblées publiques, de nombreuses rencontres avec des citoyens et des représentants de l'organisme, et d'une grande quantité de renseignements d'autres sources.

Outre les personnes et organismes qui ont apporté leur contribution, la Commission désire remercier spécialement les personnes suivantes qui ont participé à deux colloques très productifs et informatifs portant sur deux thèmes majeurs traités dans le mandat de la présente Commission. Il s'agit de Doug Auld, Dave Bartlett, Mac Carson, Jim Fairlie, Michael Fenn, Larry Pennell, Tom Plunkett, Louise Quesnel, Maureen Quigley, Andy Sancton, Ken Seiling, Enid Slack et Scott Somerville.

Gail Donaldson, Maureen Lindsell et Laurie LeBlanc ont également apporté leur concours en fournissant des services administratifs au nom de la province.

Roderick Church de l'Université Brock a lu avec attention certaines parties du manuscrit et a donné des opinions valables. Brian Koscak a effectué des recherches et a agi à titre d'adjoint administratif pendant l'été 1988 et a trouvé des renseignements considérables qui ont servi de fondement à l'une des études de base et à plusieurs chapitres du rapport.

Enfin, je désire remercier personnellement David Siegel, directeur de la recherche de la Commission, et Barbara Millington, secrétaire et leur témoigner ma reconnaissance personnelle. Ces deux personnes ont joué un rôle clé pendant toute l'étude de l'administration régionale de Niagara et la réalisation du présent rapport.

Harry Kitchen,
Mars 1989



TABLE DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES	xi
MANDAT	xiii
LISTE DES RECOMMANDATIONS	xv

CHAPITRE 1

ROLE GRANDISSANT DE L'ADMINISTRATION REGIONALE	1
INTRODUCTION	1
RAISON D'ÊTRE DE L'ADMINISTRATION LOCALE	2
Participation	2
Services	4
Imputabilité	6
L'administration locale, une création du gouvernement provincial	7
L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET SES DILEMMES	8
RAISONNEMENT EN FAVEUR D'UN GOUVERNEMENT À DEUX PALIERS	9
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS	10
Ensemble recommandé de critères	11
Mécanismes de partage des responsabilités	14
RÈGLE DE DÉCISION	16

CHAPITRE 2

HISTORIQUE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DU NIAGARA	17
L'ÉMERGENCE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE EN ONTARIO	17
Premières étapes en direction d'une administration régionale	19
ÉMERGENCE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DU NIAGARA	22
Prologue : Quelques fusions et faux départs	23
Initiatives locales de 1962 à 1965	25
Initiative et contrôle de la province de 1965 à 1967	27
Collaboration entre le gouvernement provincial et l'administration régionale de 1968 à 1969	34
Conclusion	35
ACTIVITÉS DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE	36
Les premières années	36
Rapport de la Commission d'étude de la région du Niagara, de 1975 à 1977 (le rapport Archer)	40
La réponse du gouvernement provincial au rapport Archer	41
La Commission d'étude de la région du Niagara - 1988-1989	41
CONCLUSION	43

CHAPITRE 3	
L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE	45
LA STRUCTURE DU CONSEIL RÉGIONAL	45
Choix du président régional	45
Comités du conseil	48
Fonctionnement des comités	50
ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS	50
LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LA MUNICIPALITÉ	
RÉGIONALE ET LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR	51
L'ORGANE ADMINISTRATIF DE L'ADMINISTRATION LOCALE	54
 CHAPITRE 4	
LES TRAVAUX DE LA PRÉSENTE COMMISSION	57
 CHAPITRE 5	
APERÇU DES RECETTES ET DES DÉPENSES	63
INTRODUCTION	63
DÉPENSES PAR FONCTION ET NIVEAU D'ADMINISTRATION :	
NIAGARA	64
Municipalité régionale et municipalités de secteur	
réunies	65
Administration régionale	66
Municipalités de secteur	68
COMPARAISON DES DÉPENSES PAR RAPPORT À D'AUTRES	
MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL	
PALIER	72
Responsabilité des dépenses	72
Niveau et croissance des dépenses	74
Répartition des dépenses par fonction	76
RECETTES PAR SOURCE ET NIVEAU DE GOUVERNEMENT :	
NIAGARA	76
Municipalité régionale et municipalités de secteur	
réunies	76
Administration régionale	79
Municipalités de secteur	80
COMPARAISON DES RECETTES AVEC D'AUTRES MUNICIPALITÉS	
RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER	85
ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS AUX FINS D'IMPOSITION	85
IMPOTS FONCIERS	90
Comparaison entre les municipalités de secteur de	
la région du Niagara	92
Comparaison avec d'autres municipalités de	
l'Ontario	95
Fardeau fiscal régional	98
DÉPENSES EN CAPITAL ET FINANCEMENT	100
Dépenses en capital à Niagara -- 1986	100
Financement des dépenses en capital -- 1986	102
SOMMAIRE	104

CHAPITRE 6

QUESTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES ET LES RECETTES 107

INTRODUCTION	107
QUESTIONS RELATIVES AUX DÉPENSES	107
Mesures de contrôle provinciales	108
Subventions provinciales aux municipalités	109
Organismes à but spécial	113
QUESTIONS RELATIVES AUX RECETTES	118
Base d'évaluation pour les impôts fonciers	118
Droits d'exploitation	127
Frais d'utilisation	131
Financement des dépenses en capital	133

CHAPITRE 7

LE CONSEIL ET LE PRÉSIDENT 139

LA RÉPARTITION DES SIÈGES DU CONSEIL	139
Le problème de Pelham	141
Wainfleet et West Lincoln	142
Niagara Falls et St. Catharines : rétablir l'équilibre	143
Évaluation des recommandations	147
Des quartiers pour St. Catharines	149
Les quartiers d'autres municipalités	150
LE PRÉSIDENT RÉGIONAL	150
La justesse du titre anglais "Chairman"*	150
Choix du président régional	151
Mode de scrutin	153
Éligibilité d'un candidat au poste de président régional	155
LES COMITÉS DU CONSEIL	157
Fonctionnement actuel	157
Un comité directeur pour le conseil	158
Quelques problèmes du système actuel	159

CHAPITRE 8

LA COMMISSION DE POLICE 163

INTRODUCTION	163
IMPORTANCE DE L'AUTONOMIE DES SERVICES DE POLICE	163
LE CONSEIL DES COMMISSAIRES DE POLICE	165
Généralités	165
Municipalité régionale de Niagara	166
Le rôle de la politique dans les services de police	168
Composition du Conseil	169
RÔLE DES CONSEILLERS RÉGIONAUX QUI SIÈGENT À LA COMMISSION DE POLICE	172
LE BUDGET DU CORPS DE POLICE	174
CONCLUSION	178

CHAPITRE 9

AUTRES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS 181

QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX	181
LES ORGANISMES ÉTUDIÉS	183
SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DE LA RÉGION DU NIAGARA	184
Historique et rôle actuel des services à l'enfance et à la famille	184
Responsabilité multiple	186
Financement des services à l'enfance	187
COMITÉ DES SERVICES À L'ENFANCE	188
Historique et rôle actuel du comité	188
Problèmes identifiés	189
Solutions aux problèmes	190
L'OFFICE DE PROTECTION DE LA NATURE DE LA PÉNINSULE DU NIAGARA	190
Historique et rôle actuel de l'Office	190
Le problème fondamental	191
La composition de l'Office	192
Le processus de planification à long terme de l'Office	194
Le processus budgétaire	196
QUELQUES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	197
Nombre de conseils comptant des représentants de la municipalité régionale	197
Destitution de membres du conseil	199

CHAPITRE 10

TRAVAUX PUBLICS 201

INTRODUCTION	201
FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS DES TRAVAUX PUBLICS	202
DÉPENSES	205
ROUTES	205
ALIMENTATION EN EAU POTABLE, ÉVACUATION DES EAUX USÉES ET DRAINAGE DES EAUX PLUVIALES	212
GESTION DES DÉCHETS SOLIDES	215
CARTOGRAPHIE ET BASE DE DONNÉES	218

CHAPITRE 11

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 219

INTRODUCTION	219
DÉPENSES	221
RÔLE DE L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL	224
LES QUATRE C DU SYSTÈME À DEUX PALIERS	225
Coordination	226
Clarification	226
Communications	227
Commentaires	228
QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE	

D'AMÉNAGEMENT	229
Processus d'approbation	229
Zonage	230
Plans de lotissement	231
Plans de copropriété	232
Approbation des plans d'implantation	233
Division des terres	233
 CHAPITRE 12	
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	237
INTRODUCTION	237
STRUCTURE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU	
NIAGARA	238
Société de développement de la région du Niagara	238
Municipalités de secteur	243
FACTEURS DÉTERMINANTS EN MATIÈRE D'EMPLACEMENT OU	
D'EXPANSION	243
Décisions relatives à l'emplacement	243
Législation ontarienne	250
PROBLÈMES	251
Répartition dans l'ensemble de la région	251
Efficacité des activités de développement économique	
dans la région du Niagara	255
Coordination des politiques	257
Le rôle du tourisme	258
 ANNEXE DU CHAPITRE 12	
CALCUL DES RETOMBÉES D'UNE NOUVELLE ÉVALUATION COMMERCIALE ET	
INDUSTRIELLE	260
 CHAPITRE 13	
COMMUNICATIONS	271
COMMUNICATIONS AVEC LA COLLECTIVITÉ	271
Politique globale en matière de communications	271
Communications par le truchement des médias	274
Promotion de la municipalité régionale	275
COMMUNICATIONS AVEC LES EMPLOYÉS	277
 CHAPITRE 14	
PROBLÈMES ADMINISTRATIFS	281
PLANIFICATION GÉNÉRALE	281
VÉRIFICATION EXHAUSTIVE	283
SOUS-TRAITANCE	284
LE RÔLE DU DIRECTEUR ADMINISTRATIF	285

CHAPITRE 15

LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE LA RÉGION	287
--	------------

TRANSPORTS EN COMMUN ENTRE LES MUNICIPALITÉS	287
POLITIQUE DE PLANIFICATION SOCIALE	288
MODIFICATIONS DES LIMITES TERRITORIALES	289
REGARD SUR L'AN 2000	290

BIBLIOGRAPHIE	295
--------------------------------	------------

ANNEXES

A - ÉTUDES DE BASE	303
B - ASSEMBLÉES PUBLIQUES	304
C - MEMOIRES ET AUTRES PRÉSENTATIONS	307
D - RENCONTRES AVEC LES REPRÉSENTANTS DES CONSEILS DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET DES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR	309
E - RENCONTRES AVEC LES CONSEILLERS RÉGIONAUX	310
F - RENCONTRES AVEC LE PERSONNEL DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET DES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR	311
G - RÉUNIONS AUXQUELLES A ASSISTÉ LE PERSONNEL DE LA COMMISSION	313
 CARTE DE NIAGARA, 1966	 315
CARTE DE NIAGARA, 1970	316

LISTE DES TABLEAUX

1.1	Critères relatifs au partage des responsabilités	12
2.1	Positions des municipalités présentées à la Commission Mayo	28
3.1	Répartition des sièges du conseil régional . . .	46
3.2	Partage des responsabilités	52
3.3	Dépenses courantes, dépenses d'immobilisations et personnel à temps plein	56
4.1	Échéancier de la Commission	62
5.1	Comparaison des dépenses par ménage - Municipalité régionale de Niagara et municipalités de secteur	67
5.2	Dépenses par ménage par municipalité de secteur .	70
5.3	Répartition (%) des dépenses par municipalité de secteur - Municipalité régionale de Niagara - 1986	71
5.4	Dépenses régionales en tant que pourcentage des dépenses totales - Certaines municipalités régionales - 1986	73
5.5	Comparaison des niveaux de dépenses - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palier	75
5.6	Répartition (%) des dépenses - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palier	77
5.7	Comparaison des sources de recettes par ménage - Région du Niagara - 1986	78
5.8	Recettes des municipalités de secteur - Par ménage - Municipalité régionale de Niagara - 1986	81
5.9	Répartition (%) par municipalité de secteur - Municipalité régionale de Niagara - 1986	82
5.10	Subventions provinciales en tant que pourcentage des recettes totales - Région du Niagara et municipalités de secteur	84

5.11	Coomparaison des recettes par ménage - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palier	86
5.12	Répartition (%) des recettes par source - Certaines municipalités régionales et municipalités de secteur	87
5.13	Répartition (%) de l'évaluation par catégorie de propriétés - Municipalités de secteur de la région du Niagara - 1986	89
5.14	Répartition (%) de l'évaluation par catégorie de propriétés - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palier	91
5.15	Répartition des impôts fonciers entre la municipalité régionale, les municipalités de secteur et les conseils scolaires	93
5.16	Croissance annuelle des impôts fonciers réels par ménage - Municipalités de secteur de la région du Niagara - 1986	94
5.17	Répartition (%) des impôts fonciers par ménage - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palier	96
5.18	Croissance annuelle moyenne des impôts fonciers par ménage - Certaines municipalités régionales et municipalités à un seul palie	97
5.19	Impôts fonciers par ménage dans la région du Niagara - 1986	99
5.20	Répartition (%) des dépenses en capital par principale fonction - Région du Niagara et municipalités de secteur - 1986	101
5.21	Sources de financement des dépenses en capital - Région du Niagara et municipalités de secteur . .	103
6.1	Programmes régionaux exigés ou mis en oeuvre par la province	110
6.2	Pourcentage des recettes discrétionnaires de la région utilisé pour les besoins budgétaires d'organismes à but spécial - 1988	115

6.3	Ratio de l'évaluation par rapport à la valeur marchande pour certaines catégories de propriétés - Région du Niagara et municipalités de secteur - 1988	120
6.4	Facteurs de péréquation municipaux - Municipalités de secteur de la région du Niagara	123
6.5	Répartition des impôts régionaux - Municipalité régionale de Niagara - 1988	125
6.6	Frais d'intérêt nets sur la dette à long terme - Certaines municipalités régionales - 1977-1986 .	135
6.7	Frais d'intérêt sur la dette à long terme - Région du Niagara et municipalités de secteur - 1977-1986 .	136
7.1	Changement de la représentation dans la région du Niagara au cours des années	145
7.2	Comparaison du système actuel avec un système tenant compte des recommandations 7.1 et 7.2	146
7.3	Comparaison du système actuel avec le système recommandé	148
9.1	Services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara - Sources de recettes - 1987	185
9.2	Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara - Services de recettes - 1987	195
10.1	Responsabilité des fonctions des travaux publics	203
10.2	Dépenses affectées aux travaux publics par les principales fonctions - Pourcentage des dépenses totales - 1977 et 1986	206
10.3	Pourcentage annuel de variation des dépenses d'exploitation par ménage - Dollars constants - 1977 à 1986	207
11.1	Dépenses affectées à l'aménagement et au développement économique dans la région du Niagara - 1977 et 1986	222
11.2	Variation des dépenses affectées à l'aménagement et au développement économique par la municipalité régionale de Niagara et les municipalités de secteur (par ménage, en dollars constants) - 1977 à 1986	223

12.1	Activités de développement économique dans la région du Niagara - Répartition des responsabilités . .	239
12.2	Société de développement économique de la région du Niagara - Objectifs et stratégies	241
12.3	Facteurs déterminants de l'emplacement des usines	245
12.4	Influence des administrations locales sur les décisions d'une entreprise de s'établir dans la région du Niagara	246
12.5	Influence des administrations locales sur les décisions d'une entreprise d'élargir le champ de ses activités dans la région du Niagara	248
12.6	Répercussions des changements de l'évaluation commerciale et industrielle sur les recettes nettes de toutes les municipalités de secteur - 1988 . .	254
12A-1	Retombées de la nouvelle évaluation commerciale et industrielle	265

LISTE DES FIGURES

3.1	Organigramme de la région du Niagara	55
13.1	Extrait de "Highlights" de l'Université York . .	276



MANDAT

COMMISSION D'ÉTUDE DE LA RÉGION DU NIAGARA

Objet

La présente étude a pour objet d'examiner et d'évaluer les différentes questions liées à la représentation, à l'imputabilité, au fonctionnement et aux finances ainsi que la répartition des responsabilités dans la municipalité régionale de Niagara, et d'en rendre compte au ministre.

Portée

Eu égard à son objet, l'étude traitera de deux sujets généraux :

- I. Imputabilité et représentation;
- II. Fonctions, coûts et financement.

Imputabilité et représentation

La première partie de l'étude traitera des questions liées à l'imputabilité et à la façon de réagir du conseil. Elle portera notamment sur les points suivants :

- a) taille et structure du conseil régional, et la sélection des membres, y compris une étude du système de conseillers directement élus et des rapports entre les membres du conseil régional et ceux des conseils des municipalités de secteur;
- b) choix du président régional;
- c) rapport entre les commissions et conseils locaux et le conseil régional, y compris la représentation au sein du conseil des commissaires de police.

Fonctions, coûts et financement

La deuxième partie de l'étude portera sur les questions liées à la prestation des services (fonctions) par la municipalité régionale de Niagara. Elle traitera notamment des points suivants :

- a) examen de la nature des services offerts au niveau régional, y compris une étude historique de la prestation des services dans la région du Niagara et du rôle de la municipalité régionale dans la prestation des services à responsabilité partagée, tel que l'aménagement, le développement économique, le système routier, les eaux et les égouts;

- b) étude historique et comparative des coûts des services fournis par la municipalité régionale, y compris une analyse des facteurs influant sur les coûts au fil des ans et une comparaison des coûts des services offerts dans la région du Niagara aux coûts des services offerts dans d'autres régions et dans des municipalités à un seul palier;
- c) analyse des dispositions relatives au financement des services offerts par la municipalité régionale, y compris une comparaison des fonds dont peut se prévaloir la région du Niagara à ceux d'autres régions et de municipalités de secteur qui offrent le même genre de services.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

QUESTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES ET LES RECETTES (Chapitre 6)

QUESTIONS RELATIVES AUX RECETTES

Base d'évaluation pour les impôts fonciers

Recommandation 6.1

Toutes les propriétés, sans égard à la catégorie et à l'emplacement, devraient être évaluées au même pourcentage de la valeur marchande. Ce système d'évaluation devrait être mis en oeuvre dès que possible. (p. 127)

Recommandation 6.2

Étant donné que l'évaluation selon la valeur marchande au niveau régional peut créer certains changements considérables des fardeaux fiscaux à l'intérieur des catégories de propriétés et entre celles-ci, et à l'intérieur des municipalités de secteur et entre celles-ci, nous recommandons que ces changements soient échelonnés sur une période de cinq ans. (p. 127)

Recommandation 6.3

Une fois que l'évaluation selon la valeur marchande sera totalement mise en oeuvre au niveau régional, elle devrait être mise à jour tous les cinq ans. (p. 127)

Droits d'exploitation

Recommandation 6.4

La présente Commission appuie fermement l'application de droits d'exploitation pour tous les nouveaux lotissements résidentiels. Ces droits devraient englober tous les coûts directement reliés au lotissement. (p. 129)

Recommandation 6.5

La présente Commission recommande qu'aucun droit d'exploitation ne soit imposé sur les nouveaux lotissements commerciaux et industriels. (p. 131)

Frais d'utilisation

Recommandation 6.6

La Commission recommande que la région utilise les frais d'utilisation, lorsque c'est possible, pour le financement de la prestation des services municipaux. (p. 132)

Financement des dépenses en capital

Recommandation 6.7

Le financement des projets d'immobilisations à partir des réserves ou par la dette à court terme devrait être réservé aux projets dont la durée de vie sera courte et dont l'objet doit être remplacé régulièrement. L'emprunt à long terme (débentures) devrait être utilisé pour financer les projets d'immobilisations à long terme. (p. 137)

LE CONSEIL ET LE PRÉSIDENT (Chapitre 7)

LA RÉPARTITION DES SIÈGES DU CONSEIL

Recommandation 7.1

La ville de Pelham devrait être représentée au sein du conseil régional par deux membres, le maire et un conseiller directement élu. (p. 142)

Recommandation 7.2

À des fins de représentation, une nouvelle circonscription devrait être créée, laquelle serait composée des cantons de Wainfleet et de West Lincoln. Cette nouvelle circonscription devrait élire directement un membre au conseil régional, outre les deux maires qui continueraient à y siéger. (p. 143)

Recommandation 7.3

Un siège supplémentaire devrait être accordé à Niagara Falls et à St. Catharines. (p. 144)

LE PRÉSIDENT RÉGIONAL

Recommandation 7.4

Le titre de "Chairman" régional devrait être changé pour "Chairperson" régional. (p. 151)

Recommandation 7.5

Le président régional devrait être choisi par les conseillers régionaux lors de la première assemblée qui a lieu après chaque élection municipale. (p. 153)

Recommandation 7.6

L'élection du président régional devrait avoir lieu au cours d'une réunion publique du conseil, mais le mode de scrutin devrait être secret. (p. 154)

Recommandation 7.7

Seuls les conseillers régionaux élus au cours de la toute dernière élection devraient être éligibles au poste de président régional. (p. 155)

Recommandation 7.8

Le conseiller élu au poste de président régional ne devrait pas abandonner son siège au cours de son mandat comme président régional. (p. 156)

Recommandation 7.9

Le président régional devrait voter sur toutes les affaires déposées devant le conseil régional. (p. 157)

Recommandation 7.10

Les maires ne devraient pas être éligibles au poste de président régional. (p. 157)

LES COMITÉS DU CONSEIL

Recommandation 7.11

La municipalité régionale devrait créer, par l'entremise d'un règlement, un comité directeur composé du président régional, des présidents ou des vice-présidents de tous les comités permanents et de deux autres membres choisis par vote du conseil. (p. 159)

Recommandation 7.12

On devrait établir une limite relativement à la taille de chaque comité du conseil. Le nombre de comités auxquels un conseiller peut participer devrait également être limité. (p. 160)

Recommandation 7.13

L'affectation des membres aux comités du conseil et aux organismes, conseils et commissions devrait être déterminée par le conseil, sur la recommandation du président régional. (p. 161)

Recommandation 7.14

Le président et le vice-président d'un comité permanent devraient être élus par les membres du comité chaque année pour un mandat d'un an. (p. 162)

LA COMMISSION DE POLICE (Chapitre 8)

LE CONSEIL DES COMMISSAIRES DE POLICE

Recommandation 8.1

Le conseil régional des commissaires de police du Niagara devrait se composer de sept membres, dont quatre seraient désignés par le conseil régional et trois par le Solliciteur général de l'Ontario. (p. 169)

Recommandation 8.2

Le quorum devrait se composer de quatre membres dont au moins un membre désigné par le gouvernement provincial et au moins deux conseillers régionaux. (p. 172)

RÔLE DES CONSEILLERS RÉGIONAUX QUI FONT PARTIE DE LA COMMISSION DE POLICE

Recommandation 8.3

Les conseillers régionaux qui font office de commissaires de police devraient représenter les intérêts du conseil régional auprès de la commission de police. À ce titre, les conseillers régionaux devraient être tenus de faire rapport régulièrement des actions de la commission de police au conseil régional. La Loi sur la police devrait être modifiée pour

permettre aux conseillers de faire rapport à leur conseil des délibérations de la commission de police. Suivant les circonstances, les communications pourraient être transmises publiquement ou à huis clos. (p. 173)

BUDGET DU CORPS DE POLICE

Recommandation 8.4

Le conseil des commissaires de police devrait être tenu de soumettre son budget et le budget du corps de police au conseil régional. Ce budget devrait être traité et autorisé selon la procédure régulière de l'administration régionale. La décision du conseil régional en matière de financement devrait être finale, comme c'est le cas de tout autre service de l'administration régionale. (p. 177)

AUTRES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS (Chapitre 9)

QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Recommandation 9.1

Les organisations chargées de la prestation des services gouvernementaux et financées par le gouvernement devraient rendre compte aux politiciens élus, de la manière la plus claire et la plus directe possible. (p. 181)

SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DE LA RÉGION DU NIAGARA

Recommandation 9.2

Les services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara devraient s'intégrer directement aux activités de l'administration régionale. (p. 186)

L'OFFICE DE PROTECTION DE LA NATURE DE LA PÉNINSULE DU NIAGARA

Recommandation 9.3

L'Office de protection de la nature devrait se composer de quatorze membres, dont six conseillers régionaux provenant des comités des finances, de l'aménagement et du développement économique, et des travaux et services publics. Quatre des membres devraient être de simples citoyens désignés par le conseil régional de Niagara.

Les municipalités régionales de Haldimand-Norfolk et de Hamilton-Wentworth devraient nommer un membre chacune et la province devrait conserver ces deux sièges. (p. 193)

Recommandation 9.4

L'Office devrait annuler progressivement ses ententes avec les municipalités de secteur en matière de projets d'investissement. Dans le futur, l'Office devrait collaborer avec les municipalités régionales et élaborer un plan à long terme qui détermine les dépenses éventuelles en capital. (p. 194)

Recommandation 9.5

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara devrait soumettre son budget au conseil régional en employant la même procédure que tout service habituel de l'administration régionale. La décision du conseil régional concernant le degré de financement devrait être finale, comme s'il s'agissait d'un autre service de l'administration régionale. (p. 197)

QUELQUES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Recommandation 9.6

La municipalité régionale devrait passer en revue ses nominations aux divers organismes, conseils et commissions et éliminer celles qui ne font pas intervenir directement la municipalité régionale. (p. 198)

Recommandation 9.7

On devrait établir des directives précises qui permettent au conseil de destituer en tout temps un conseiller régional qu'il a désigné. (p. 199)

TRAVAUX PUBLICS (Chapitre 10)

ROUTES

Recommandation 10.1

Un comité mixte (technique et administratif) des travaux publics, composé de hauts fonctionnaires des travaux publics de la municipalité régionale et des municipalités de secteur, devraient être formés pour examiner les questions d'intérêt commun. Ce comité devrait se réunir au moins quatre fois par année et son ordre du jour devrait être élaboré conjointement avant la tenue de la réunion. (p. 209)

Recommandation 10.2

Le comité mixte devrait reconsidérer et redéfinir les critères employés pour déterminer la responsabilité des routes de la municipalité régionale de Niagara. Par suite de l'établissement de ces nouveaux critères, certaines routes, dont la municipalité régionale est actuellement responsable pourront passer aux mains des municipalités de secteur et vice-versa. (p. 211)

ALIMENTATION EN EAU POTABLE, ÉVACUATION DES EAUX USÉES ET DRAINAGE DES EAUX PLUVIALES

Recommandation 10.3

Pour créer un système plus avantageux sur le plan économique, la Commission recommande que la municipalité régionale assume la responsabilité totale de tous les aspects du traitement et de la distribution de l'eau potable, de l'enlèvement et du traitement des eaux usées, et du drainage des eaux pluviales. (p. 214)

GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

Recommandation 10.4

La municipalité régionale devrait assumer la responsabilité de l'élimination des déchets solides dans toute la région du Niagara. (p. 216)

CARTOGRAPHIE ET BASE DE DONNÉES

Recommandation 10.5

La municipalité régionale de Niagara devrait coordonner la création d'une base de données et d'un système de cartographie pour toute la région. De plus, l'administration régionale devrait recevoir et conserver toutes les données recueillies. (p. 218)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Chapitre 11)

LES QUATRE C DU SYSTÈME À DEUX PALIERS

Coordination

Recommandation 11.1

Le plan officiel de chaque municipalité de secteur devrait être rendu conforme au plan officiel de la municipalité régionale d'ici le 1^{er} janvier 1990. (p. 226)

Clarification

Recommandation 11.2

Un comité mixte de planification technique, composé des chefs du service d'aménagement ou de délégués de la municipalité régionale et de chaque municipalité de secteur, devrait être créé dans le but de régler les questions d'intérêt commun. (p. 224)

Communications

Recommandation 11.3

En plus des réunions du comité mixte de planification technique, des réunions mensuelles entre les planificateurs des municipalités de secteur et de la municipalité régionale devraient être instituées pour examiner les questions fonctionnelles et les problèmes quotidiens qui concernent l'aménagement. (p. 228)

Recommandation 11.4

Les services d'aménagement de la municipalité régionale et des municipalités de secteur devraient envisager des stratégies additionnelles pour exposer au grand public une description plus compréhensible de l'aménagement du territoire dans la région. (p. 228)

Commentaires

Recommandation 11.5

Dès que les responsabilités des diverses fonctions d'aménagement auront été clarifiées et assignées, il serait bon que la municipalité régionale et les municipalités de secteur collaborent à l'établissement de procédures rigides y compris les délais qui régissent le traitement des demandes. (p. 229)

QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE RELATIVES D'AMÉNAGEMENT

Recommandations 11.6

Le service régional d'aménagement devrait recueillir et coordonner les commentaires formulés par tous les services régionaux, puis les réviser et les intégrer à un document complet qui serait envoyé aux municipalités de secteur. (p. 230)

Division des lots

Recommandation 11.7

On devrait mettre un terme immédiatement à toutes les divisions résidentielles des lots uniques qui se composent de terres agricoles de haute qualité. (p. 235)

Recommandation 11.8

Le comité régional d'aménagement et de développement économique devrait se charger d'approuver les demandes de division de terres agricoles de pauvre qualité et de terrains urbains. Ces divisions doivent se conformer au plan officiel de la municipalité régionale. (p. 235)

Recommandation 11.9

Par suite de l'adoption des recommandations 11.7 et 11.8, la Commission recommande l'abolition du comité de division des terres. (p. 258)

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (Chapitre 12)

PROBLÈMES

Coordination des politiques

Recommandation 12.1

On devrait doter le comité de développement économique d'une structure plus officielle. (p. 258)

Le rôle du tourisme

Recommandation 12.2

Le conseil du tourisme de la région du Niagara et la Société de développement de la région du Niagara devraient se fusionner. (p. 259)

COMMUNICATIONS (Chapitre 13)

COMMUNICATIONS AVEC LA COLLECTIVITÉ

Recommandation 13.1

Le conseil régional devrait établir une politique adéquate de communications en vue d'informer les citoyens et les municipalités de secteur au sujet des activités de l'administration régionale. (p. 272)

Recommandation 13.2

La municipalité régionale devrait désigner un agent des communications qui aurait l'autorité et la responsabilité de mettre en oeuvre une politique en matière de communications. (p. 273)

Recommandation 13.3

Chaque service devrait conserver la responsabilité principale des communications avec le grand public. L'agent des communications doit faire office uniquement de conseiller et se tenir à la disposition du personnel et des conseillers régionaux. (p. 273)

Recommandation 13.4

L'agent des communications devrait préparer un rapport annuel qui décrit les activités de l'administration régionale au cours de l'année précédente. Les citoyens de la région devraient pouvoir consulter une version de ce rapport. (p. 274)

Recommandation 13.5

La municipalité régionale devrait placer des annonces hebdomadaires dans tous les journaux locaux afin de renseigner les citoyens au sujet des programmes régionaux et des réunions prochaines du conseil régional et de ses comités. (p. 274)

COMMUNICATIONS AVEC LES EMPLOYÉS

Recommandation 13.6

Le conseil régional devrait élaborer une politique de communications avec ses employés afin de les tenir au courant des activités de l'administration régionale (p. 278)

Recommandation 13.7

Le comité de coordination de l'information transmise au public devrait disposer des ressources adéquates pour accroître ces activités actuelles de communications internes. (p. 279)



CHAPITRE 1

RÔLE GRANDISSANT DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

INTRODUCTION

La présente Commission s'est attaquée à une tâche considérable : examiner divers aspects des activités de l'administration régionale dans la région du Niagara et recommander des changements afin d'améliorer ces activités. Le moins que l'on puisse dire c'est que l'administration régionale du Niagara a fait l'objet d'une certaine contestation depuis sa formation en 1970, ce qui a rendu le rôle de la Commission plus difficile.

Les derniers chapitres du présent rapport traitent de certains problèmes et offrent des solutions, alors que les premiers chapitres tentent d'établir de façon générale la raison d'être d'une administration locale et, en particulier, d'une administration régionale à deux paliers. En effet, la Commission a estimé nécessaire de définir le rôle et les fonctions que devrait idéalement assumer une administration régionale avant de présenter des recommandations relatives à l'amélioration du système actuel.

Le fait qu'il existe plus d'une façon de concevoir l'administration régionale a compliqué la situation. Certains la perçoivent comme un organisme inadéquat qui utilise à mauvais escient l'argent durement gagné des contribuables. D'autres la perçoivent comme faible, influençable et incapable de créer une identité régionale et de se préoccuper des intérêts régionaux. D'autres encore favorisent un rôle plus important de l'administration régionale dans certains domaines et moins important dans d'autres.

Il est d'autant plus difficile de définir l'administration régionale du fait que les administrations locales et régionales ne sont pas statiques. L'image que l'on a du rôle de l'administration régionale a évolué au cours des 20 années d'existence de cette forme de gouvernement en Ontario.

Il est primordial de comprendre que l'administration régionale est une structure en évolution et non statique. Dans le présent chapitre, la Commission explique sa vision de l'administration à deux paliers dans les années 90. Dans le dernier chapitre, elle se prononce sur l'orientation que devrait prendre l'administration régionale, à son avis, dans les années 2000 et au-delà.

RAISON D'ÊTRE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Ce sujet a été discuté par bon nombre de théoriciens. Leurs arguments sont multiples, mais on peut généralement les regrouper en deux catégories. D'abord, l'administration locale est considérée comme un organe permettant aux citoyens moyens de mieux comprendre le fonctionnement de la démocratie. Ensuite, elle est perçue comme un organisme de prestation de services. Il est probable que le palier local est en mesure d'offrir certains biens et services de manière plus efficace que les autres paliers du gouvernement. Ces deux dimensions peuvent être désignées par la participation au gouvernement et la prestation de services.¹

Un troisième élément, l'imputabilité, est venu s'ajouter dernièrement et est devenu une source d'inquiétude considérable. En effet, il ne suffit plus d'avoir accès aux représentants locaux; ceux-ci doivent répondre aux désirs des électeurs.

La complexité du système est évidente du fait que, d'un point de vue strictement juridique, les municipalités sont une création de la province. Les municipalités n'ont le droit de faire que ce que la province leur permet et elles doivent fréquemment agir contre leur gré, si le gouvernement provincial les y oblige. Il est évident que cela limite les principes de participation, de prestation des services et d'imputabilité.

Participation

L'Ontario Committee on Taxation (comité Smith) a défini la participation de la manière suivante.

Par participation, nous entendons la participation la plus étendue possible de tous, ou de presque tous les citoyens individuels. La participation au gouvernement, en tant que capacité d'influencer les

¹ Pour une discussion plus élaborée de celles-ci, voir le Report of the Ontario Committee on Taxation (comité Smith). (Toronto, Frank Fogg, imprimeur de la Reine, 1967).

décisions relatives aux politiques publiques et d'appliquer une administration sensible et responsable est, bien entendu, fondamentale à tout gouvernement démocratique. Mais que l'administration locale conduise particulièrement à une telle participation est une réalité reconnue par les philosophes politiques depuis Platon. En effet, la capacité du gouvernement de promouvoir cette participation est en partie inversement proportionnelle à sa taille. Une administration locale suffisamment petite pour permettre à tous les citoyens de participer directement aux affaires publiques - c'est-à-dire un gouvernement constitué d'assemblées municipales - est celle qui est le mieux en mesure d'atteindre la pleine participation de ses citoyens.²

L'administration locale est celle qui est la plus près du peuple. On peut s'en rendre compte tous les jours. Le citoyen moyen est beaucoup plus susceptible de consulter ses représentants locaux que ses représentants provinciaux et fédéraux. Les politiciens fédéraux et provinciaux accomplissent une partie importante de leur travail dans la capitale fédérale ou dans les capitales provinciales et se rendent dans leurs circonscriptions les fins de semaine. Il en est autrement des politiciens du palier local, qui vivent et travaillent dans leur collectivité. Ils travaillent à la quincaillerie du quartier, entraînent une équipe de hockey, fréquentent l'église locale.

Des contacts plus fréquents entre les politiciens locaux et les citoyens entraînent un intérêt accru et une plus grande participation dans les affaires de l'administration locale que dans celles des niveaux supérieurs du gouvernement. Le citoyen moyen peut se lever au cours d'une réunion du conseil et faire connaître son opinion directement au conseil. Cela n'arrive jamais aux paliers fédéral ou provincial.

Cette facilité de participation a deux conséquences. En premier lieu, l'administration locale devient l'unité de gouvernement qui réagit la mieux. Les conseillers locaux ne peuvent pas se réfugier derrière la solidarité du parti pour expliquer des décisions qui n'ont pas la faveur du public. Ils ne peuvent pas non plus espérer se faire réélire dans le sillage d'un chef national ou provincial populaire. Un conseiller local est profondément conscient du fait qu'un groupe relativement petit de mécontents peut lui faire perdre son siège. Ces facteurs obligent les représentants locaux à

² Ibid., volume II, p. 503.

s'occuper de façon plus active des intérêts de la population que leurs homologues fédéraux et provinciaux.

En second lieu, la facilité de participation permet au gouvernement local de servir de camp d'entraînement à l'acquisition des principes démocratiques qui peuvent être appliqués à des niveaux supérieurs de gouvernement. Au niveau local, les gens voient vraiment la démocratie en action et, parfois, sentent qu'ils peuvent personnellement influencer le processus décisionnel. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont beaucoup trop distants et complexes pour être touchés par les actions d'un petit groupe de citoyens ou d'un seul citoyen.

C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté.³

Alors que les autres paliers du gouvernement sont chargés des questions plus importantes comme le libre-échange ou les sous-marins nucléaires, ce sont les services gouvernementaux locaux qui ont la plus grande influence sur nos vies quotidiennes. Ainsi, il est probable que la qualité des routes et de l'eau de consommation, la protection assurée par la police et les pompiers, et les écoles que fréquentent nos enfants aient une influence plus directe et immédiate sur notre mode de vie que le libre-échange ou les sous-marins nucléaires qui sont apparemment des questions cruciales.

Il est possible de démontrer la justesse des arguments selon lesquels l'administration locale est un élément de démocratie; cependant, si elle ne fait que discuter, elle n'est vraiment pas utile. C'est son rôle primordial en matière de prestation de services qui donne un sens à toutes ses discussions.

Services

Le comité Smith a affirmé que "la prestation de services ... ne signifie non seulement l'exercice économique de fonctions publiques, mais la mise en oeuvre d'une compétence

³ Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique. Paris, Garnier-Flammarion, 1981, vol. I, p. 123.

technique répondant aux besoins et aux désirs de la population".⁴

Alors que l'accessibilité de l'administration locale laisse supposer des unités plus petites, son rôle en matière de prestation de services est moins clair, et englobe souvent de plus grandes unités gouvernementales. La présence d'économies d'échelle, ou le désir de desservir une région géographique capable d'assimiler toutes les retombées ou d'assurer l'adoption de normes uniformes grâce à une redistribution des coûts, semble indiquer que, pour bien des services, des unités gouvernementales plus grandes sont plus efficaces.

S'il est possible que les gouvernements fédéral ou provinciaux soient les mieux placés pour atteindre les objectifs d'efficacité de certains services, il y a des arguments irréfutables en faveur de la prestation de certains services par l'administration locale.

La force de l'administration locale en matière de prestation de services réside dans ses liens étroits avec la population. En effet, les citoyens peuvent exprimer la nature exacte des services qu'ils veulent recevoir et les administrations locales sont en mesure de répondre à leur demande.

Lorsque les gouvernements fédéral ou provinciaux fournissent un service, ils sont dans l'obligation politique et morale, sinon juridique, d'offrir plus ou moins le même service sur tout leur territoire. Ainsi, qu'importe si certains citoyens désirent ardemment un service ou si d'autres y sont complètement indifférents, ils reçoivent tous le même service. Plus le territoire soumis à une autorité législative est grand et hétérogène, plus ce problème est important.

Le territoire couvert par les administrations locales est plus petit et sa population est généralement plus homogène. Cette situation favorise la prestation de services répondant exactement aux besoins des résidents. Une municipalité peut donc affecter des sommes considérables à l'élaboration de programmes de loisirs de grande qualité, et une autre choisir de maintenir ses taxes à un niveau aussi bas que possible en offrant des services inférieurs. En général, plus la population et le territoire sont grands, plus les pertes sont importantes puisqu'il est impossible de fournir exactement les services dont a besoin chaque région géographique.

⁴ Report of the Ontario Committee on Taxation, vol. II, p. 503.

Les économies d'échelle et la nécessité de garantir une égalité de traitement constituent les principales raisons en faveur de la prestation de services par des unités gouvernementales plus importantes. Par exemple, il est possible que les économies d'échelle soient courantes dans la production d'électricité et inexistantes dans l'enlèvement des déchets solides. Il se peut qu'un palier supérieur de gouvernement fournisse le premier service et que les administrations locales s'occupent du ramassage des déchets solides. Lorsque l'égalité de traitement est un principe important, comme dans le cas du système pénal, ce service devrait être fourni par un palier supérieur de gouvernement. Lorsque l'égalité de traitement dans une région géographique est moins importante, comme dans le cas des parcs et des transports en commun, il est possible que l'argument en faveur d'une prestation de services par une administration locale ait plus de poids.

Avec le temps, certains changements peuvent survenir et entraîner un déplacement de la responsabilité d'un palier du gouvernement à un autre. Par exemple, à l'époque où la population était moins sensibilisée à l'environnement et où les économies d'échelle étaient limitées, on croyait que les municipalités de secteur pouvaient adéquatement s'acquitter de l'élimination des déchets solides en les déversant dans des décharges. Depuis, comme la conscience environnementale s'est développée et les techniques d'élimination des déchets sont devenues plus complexes et dispendieuses, il est logique de remettre cette responsabilité sinon au palier provincial du moins au palier régional.

Imputabilité

La réalisation des objectifs d'accès et de prestation de services nécessite la mise en place d'un système politique qui garantit l'imputabilité, c'est-à-dire un système où les représentants élus peuvent être tenus responsables de leurs actes. Après tout, le seul moyen dont disposent les citoyens pour assurer l'efficacité de l'administration est au moment du scrutin alors qu'ils ont l'occasion d'exprimer leur préférence.

La Commission chargée de l'étude sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a défini l'imputabilité de la manière suivante :

Par imputabilité on entend ici la capacité des électeurs de tenir les représentants élus responsables de leurs actes au sein du conseil régional. Une telle imputabilité exige que les électeurs comprennent les

obligations, le rôle et les fonctions des représentants élus. En outre, afin de tenir les représentants élus responsables, les membres du public doivent pouvoir exprimer leur satisfaction ou leur mécontentement au moyen d'élections. Par ailleurs, pour qu'ils puissent être responsables de leurs actes, les représentants doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des questions dont ils sont responsables et ils doivent exercer une certaine influence sur les décisions concernant ces questions. Par conséquent, les notions d'autorité et d'imputabilité doivent être clairement définies.⁵

Ces trois valeurs, à savoir participation, prestation de services et imputabilité, sont très importantes, mais elles peuvent être très conditionnelles. Les administrations locales ne sont pas des organismes entièrement autonomes; elles sont plutôt la création des provinces et, par conséquent, elles sont limitées dans la prise en charge de leur propre destinée.

L'administration locale, une création du gouvernement provincial

La création de toutes les administrations locales par des gouvernements provinciaux est une réalité constitutionnelle au Canada. Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de mettre sur pied des administrations locales, celui de les abolir et de changer leurs limites. Les administrations locales peuvent s'acquitter uniquement des fonctions que la législation provinciale leur a attribuées.

Cette situation est la cause de tensions entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales. Les représentants locaux soutiennent qu'ils sont élus par la population, qu'ils doivent lui rendre compte et qu'ils devraient, par conséquent, pouvoir déterminer la qualité et la quantité des services qui lui sont offerts. Ils s'impatientent souvent de ce qu'ils considèrent comme un contrôle provincial excessif. Bien qu'ils aient parfois raison, il y a d'importantes raisons de croire qu'un certain niveau de contrôle provincial est utile, voire essentiel.

L'intervention provinciale est peut-être nécessaire afin de s'assurer du respect de normes minimales dans la

⁵ Imputabilité et représentation : Rapport de la première étape (Ottawa, Commission chargée de l'étude sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, 1987), p. 1.

prestation de certains services. Il est possible qu'un pouvoir de décisions local permettent des niveaux de services supérieurs à cette norme fixe. Lorsqu'un tel arrangement est souhaitable, une association des deux paliers de gouvernement - la province finançant les services autorisés et les administrations locales finançant les autres - constitue la meilleure solution.

La province tente également de limiter les retombées ou de contrôler les facteurs extérieurs entre les administrations locales. L'évacuation des eaux d'égout constitue un exemple classique. Quelle raison une municipalité a-t-elle d'assumer les frais de traitement des eaux d'égout brutes si elles n'ont aucun effet néfaste sur ses citoyens et si elles peuvent être déversées en aval, dans une rivière limitrophe? Il s'agit manifestement d'une situation où la province doit intervenir par l'imposition de normes exigeant qu'une municipalité adopte des mesures dont elle devra assumer les coûts et qui ne sont peut-être pas dans l'intérêt immédiat et direct de cette municipalité, bien qu'elles soient dans celui de la province dans son ensemble.

Finalement, il est possible que la province doive prendre certaines mesures afin de protéger les municipalités les unes des autres. Prenons l'exemple des primes aux industries. Dans certains territoires des États-Unis, on permet aux municipalités d'attirer de nouvelles industries en leur offrant des stimulants comme une réduction de l'impôt foncier, des prêts à faible intérêt et des terrains subventionnés.

Pour les municipalités, il s'agit presque toujours d'une situation sans issue. Lorsqu'une municipalité s'engage dans cette voie, les autres doivent faire de même sinon elles risqueront de perdre les industries dont elles ont tant besoin. Cette concurrence entre les municipalités permet finalement aux entreprises de recevoir des avantages des municipalités. Comme les primes aux industries sont interdites au Canada, les municipalités canadiennes ne peuvent s'engager dans une telle concurrence destructrice, laquelle est courante dans certains territoires américains.

L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET SES DILEMMES

Les dilemmes avec lesquels l'administration locale est aux prises surviennent en raison du fait que bon nombre de principes à la base de sa structure organisationnelle sont en conflit les uns avec les autres. Par exemple, l'équilibre entre le contrôle provincial et l'autonomie locale représente un dilemme pour l'administration locale. Même si tout le monde convient qu'un certain contrôle provincial de

l'administration locale est essentiel, et même bénéfique, une interférence excessive dans les affaires strictement locales détruirait cette administration en tant qu'institution démocratique. La détermination d'un niveau adéquat de participation de la province de manière à ce qu'elle profite au système en général sans restreindre de façon injuste le pouvoir des conseils locaux en matière de prise de décisions constitue un véritable problème.

Les tentatives visant à assurer la meilleure participation qui soit et une prestation de services des plus efficaces constituent un autre dilemme. Il est presque certain que la taille idéale de la population sera différente selon qu'il s'agit de la participation des citoyens à l'administration locale, de la prestation des services en général ou de la prestation efficace d'un service par rapport à d'autres services.

L'élaboration d'une structure adéquate d'administration locale est le résultat d'un équilibre précaire entre des valeurs et des contraintes opposées. Il ne faut donc pas être surpris qu'aucune administration locale n'y parvienne entièrement. Une administration régionale à deux paliers devrait cependant permettre d'atteindre un certain équilibre.

RAISONNEMENT EN FAVEUR D'UN GOUVERNEMENT À DEUX PALIERS

Le comité Smith a offert une solution permettant de réconcilier ces diverses valeurs et contraintes. Il a recommandé un système d'administrations régionales à deux paliers (à l'instar de celui de la communauté urbaine de Toronto) pour tout le Sud de l'Ontario.

Le comité Smith a notamment rejeté une méthode couramment utilisée visant à mettre sur pied un certain nombre d'organismes à objectif unique afin de fournir des services locaux. Les tenants de ces organismes déclarent qu'ils pourraient être structurés de manière à s'adapter à toutes les économies d'échelle. Le comité Smith a cependant l'impression que ces organismes ne favorisent ni une saine participation, ni une prestation efficace de services.

Il est pratiquement impossible d'atteindre l'équilibre entre la participation et la prestation de services par l'entremise de districts ayant des fonctions isolées. En premier lieu, la dispersion et la multiplication de fonctionnaires entraîneront inmanquablement la confusion publique. En second lieu, l'efficacité de l'administration locale sera menacée par l'absence d'un centre de convergence permettant de coordonner les activités et de décider des priorités entre les

diverses fonctions.⁶

Le comité a conclu qu'une administration locale à deux paliers constitue la structure la plus appropriée. Le citoyen moyen ne devrait pas être déconcerté par cette structure qui ne comprend pas un nombre excessif d'unités. Elle permettra en outre d'attribuer certains services aux municipalités régionales et d'autres aux municipalités de secteur. Le mode de détermination du niveau de l'administration locale en charge des divers services est très important puisqu'il est à la base d'une participation et d'une prestation de services adéquates.

PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Chaque municipalité régionale en Ontario est différente sur le plan géographique, démographique et économique. Certaines sont formées de municipalités de banlieue situées autour d'une agglomération urbaine. D'autres sont principalement rurales, ou encore, comme celle de Niagara (voir la carte au verso du présent rapport), sont formées de plusieurs agglomérations urbaines séparées par des régions rurales.

Étant donné cette diversité, il est normal que l'attribution des responsabilités varie énormément.⁷ Il y a vraisemblablement deux raisons à cela. Premièrement, l'application uniforme des critères définis peut entraîner des divergences en matière de partage des responsabilités en raison de la grande variation des caractéristiques de certaines régions. Deuxièmement, il est probablement idéaliste de croire que les décisions d'attribution reposent sur une application prudente des critères qui ont été clairement définis. Bon nombre de ces décisions sont le résultat de circonstances historiques, des préférences des personnes qui ont participé à la prise de décisions, et d'autres facteurs du genre.

Au fur et à mesure que l'administration régionale prendra de la maturité, il serait souhaitable d'élaborer un ensemble de critères convenus auxquels on pourrait se référer au moment du partage des responsabilités aux deux paliers. Il est important de se rappeler qu'une décision d'attribution ne

⁶ Report of the Ontario Committee on Taxation, vol. II, p. 507.

⁷ Voir le tableau 5.4 et le texte qui l'accompagne pour la répartition réelle des responsabilités dans certaines régions.

saurait être finale. Il est possible que l'application des mêmes critères à une région en pleine transformation donne lieu, à divers moments, à des décisions d'attribution différentes. Ces changements devraient être considérés comme étant liés à l'évolution normale de l'administration régionale, et il ne faudrait pas chercher à les éviter.

Ensemble recommandé de critères

Le tableau 1.1 présente un ensemble de critères. Les recommandations du rapport concernant l'attribution des responsabilités dans la région du Niagara seront basées sur ces critères. Selon les services, certains de ceux-ci seront plus importants que d'autres. Le tableau indique quelques avantages et inconvénients de l'attribution des services à chaque palier.

Les services entraînant des **économies d'échelle** importantes devraient être mis en place par l'administration régionale. Une économie d'échelle est la réduction du coût unitaire d'un bien ou d'un service particulier en raison de l'augmentation de l'offre. Puisqu'il est nécessaire de disposer d'une population assez grande pour soutenir des coûts unitaires moindres, une compétence territoriale relativement importante profitera de ces économies. De nombreux services capitalistiques, comme les services de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées et les modes complexes d'élimination des déchets, entrent dans cette catégorie.

Les municipalités de secteur sont les mieux placées pour offrir des services répondant aux besoins locaux (**prise de responsabilités**). Les conseillers municipaux ont davantage de contacts avec la population et, par conséquent, sont mieux en mesure d'organiser la prestation de certains services. Les programmes de loisirs, les bibliothèques locales et certains aspects de la planification en sont des exemples.

Conformément aux critères de **redistribution**, les paliers supérieurs de gouvernement devraient jouer un rôle dans la redistribution des ressources des compétences d'attribution relativement à l'aise aux compétences d'attribution relativement moins bien nanties. Sur la scène locale, on peut y parvenir en mettant un certain nombre de municipalités de secteur plus petites sous l'égide d'un organisme régional. Ainsi, toutes les municipalités du territoire pourraient offrir une certaine qualité de service sans avoir à recourir à des taux élevés d'impôts fonciers.

TABLEAU 1.1

CRITÈRES RELATIFS AU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Critères	Région	Municipalité de secteur	Partagés
Économies d'échelle	Peuvent être réalisées	Moins susceptibles d'être réalisées	Peuvent équilibrer ces deux critères
Prise de responsabilités	Meilleure qu'au fédéral ou au provincial, mais pas aussi bonne qu'au niveau de la municipalité de secteur	Très bonne	
Redistribution	Pas aussi bonne qu'au fédéral ou au provincial, mais meilleure qu'au niveau de la municipalité de secteur	Très limitée	Peut être réalisée, mais les mécanismes peuvent être complexes et créer des tensions
Retombées	Peuvent être contrôlées	Difficile à contrôler	La négociation d'une indemnisation peut présenter certaines difficultés
Coûts administratifs et complications	Minimums	Minimums	Peuvent être importants s'il n'y a pas de coopération entre les paliers

L'administration régionale de Niagara fournit certains services dans toute la région, et leurs coûts sont partagés entre les municipalités de secteur selon leur richesse respective, évaluée par la cotisation de péréquation.

Les plus grandes compétences d'attribution sont mieux en mesure de contrôler les **retombées**. Ces retombées existent lorsque certains avantages ou coûts d'un service ou d'un bien particulier ont un effet sur les territoires avoisinants. Par exemple, si une municipalité construit une route traversant son territoire et si cette route est empruntée par les résidents des autres territoires, ils profitent de cette route. Si la municipalité responsable de la route est la seule à financer tous les coûts de construction, il est normal qu'elle estime que seuls ses résidents devraient l'emprunter. Pour obtenir un financement optimum, il devrait provenir de l'unité gouvernementale la plus importante. L'élimination des déchets solides, l'aménagement du territoire, le développement économique et les services sociaux peuvent également entraîner des retombées avantageuses.

Les coûts administratifs et les complications peuvent être considérables dans certains cas. Lorsqu'un service est fourni par deux paliers, il faut non seulement tenir compte des coûts administratifs des deux paliers de gouvernement, mais aussi des coûts supplémentaires liés à la coordination des services entre ces deux paliers. On peut généralement limiter les coûts administratifs en rendant un palier de gouvernement clairement responsable d'un service.

Ces critères ne sont pas nécessairement les seuls, ni les meilleurs, mais la présente Commission est d'avis qu'il faut adopter un ensemble de critères auxquels on a généralement convenu, au fur et à mesure qu'une administration régionale se développe. Les critères figurant au tableau 1.1 peuvent servir de point de départ.

La Commission estime qu'il faut, dans la mesure du possible, éviter le partage des responsabilités pour un service dans la région du Niagara. Plus particulièrement, il existe une corrélation presque parfaite entre le partage des responsabilités pour un service et le nombre de plaintes relativement à ce service. La Commission a en effet reçu très peu de plaintes concernant des services qui étaient l'entière responsabilité d'un palier de gouvernement - indépendamment de ce palier - soit les services d'incendies, les parcs, les services de santé et les services sociaux. Les plaintes portaient presque exclusivement sur les services partagés, à savoir l'aménagement du territoire, les travaux publics et le développement économique.

Mécanismes de partage des responsabilités

Il peut arriver que d'autres facteurs compensent les coûts du partage des responsabilités. Dans de tels cas, il faudrait accorder plus d'attention aux mécanismes de coordination. La présente Commission a identifié deux de ces mécanismes.

Les **rapports contractuels** entre les divers paliers du gouvernement et entre ces paliers et le secteur privé constituent le premier mécanisme de partage des responsabilités. Les rapports contractuels les plus intéressants se produisent lorsque le secteur privé ou les paliers supérieurs du gouvernement se chargent de la **création** de services à un coût unitaire inférieur et que les paliers inférieurs se chargent de leur **prestation** efficace.

Il existe déjà de nombreux exemples d'application de ce mécanisme. Ainsi, la St. Catharines Transit Commission offre un service d'autobus sur certains trajets dans la ville voisine de Thorold sur une base de paiement à l'acte. Il s'agit d'un exemple classique de relation symbiotique. En effet, Thorold profite d'un service d'autobus à un coût moindre qu'elle ne pourrait l'offrir et ce service rapporte des revenus supplémentaires à St. Catharines. La municipalité régionale purifie et traite également les eaux et les eaux d'égouts des municipalités de secteur. Finalement, ces municipalités ont conclu un contrat avec le secteur privé pour l'enlèvement des déchets.

Une variante des rapports contractuels standard peut être qualifiée de **modèle gros-détail**. Dans ce cas, la municipalité régionale a un rôle de grossiste de services réalisant des économies d'échelle, alors que les municipalités de secteur ont un rôle de détaillant puisqu'elles fournissent ces services aux résidents locaux. Prenons l'exemple de l'eau de consommation. La municipalité régionale la vend en gros aux municipalités de secteur qui à leur tour la vendent au détail aux consommateurs.

L'avantage d'un système qui sépare l'unité d'offre de l'unité de demande est qu'il permet aux paliers supérieurs de réaliser des économies d'échelle tout en permettant aux paliers inférieurs, qui connaissent mieux les besoins des résidents, de prendre une décision relativement à l'offre. Dans l'exemple de l'eau potable, il est possible que la municipalité de secteur favorise l'exploitation urbaine et suburbaine dans certaines zones de la municipalité et la décourage dans d'autres, grâce à sa politique sur le prolongement des conduites principales. Il s'agit d'un outil de planification très important.

Les ententes contractuelles devraient être considérées

comme une autre manière d'orienter la prestation de nombreux services par les administrations locales ou régionales. Tant que le gouvernement acheteur n'est pas forcé d'acheter auprès d'un organisme précis, il peut faire des démarches afin d'obtenir un service au meilleur prix qui soit.

Le **quasi-fédéralisme**, un terme qui s'inspire d'une publication de James Mallory portant sur une certaine période des relations fédérales-provinciales⁸, est le second mécanisme de partage des responsabilités. Dans ce type de relation, un palier est nettement dominant et contrôle la prestation d'un service. L'autre palier peut cependant influencer le palier dominant et agir à l'intérieur de son territoire plus limité.

On peut décrire de la manière suivante la situation actuelle de planification dans la plupart des administrations régionales. L'administration régionale prépare un plan de politique régional qui établit le cadre général de l'exploitation de toute une région; les plans officiels des municipalités de secteur doivent se conformer à ce plan. Les municipalités de secteur peuvent cependant prendre, conformément aux grandes lignes du plan régional, certaines décisions plus spécifiques.

Ce mécanisme est probablement plus ambigu qu'une entente contractuelle et il peut créer des tensions. Les participants doivent faire preuve de beaucoup de perspicacité afin de sentir le moment où la municipalité régionale devrait adopter une position ferme et ce, pour le bien de l'ensemble de la région, et le moment où elle devrait fléchir et laisser les municipalités de secteur s'occuper des questions d'intérêt purement local. Pourtant, la frontière entre les affaires d'intérêt régional et celles d'intérêt local n'est jamais très nette.

Ce système force en outre les deux paliers de gouvernement à arriver à une entente contrairement aux rapports contractuels qui permettent à l'une ou l'autre partie d'interrompre les négociations en tout temps et de conclure un marché avec quelqu'un d'autre. Il est évident que le quasi-fédéralisme entraînera plus de tensions que les rapports contractuels.

Malgré tout, cette approche est parfois la seule qui permette d'arriver à une solution. Il est nécessaire d'y faire appel lorsqu'une situation demande de faire preuve

⁸ James R. Mallory. "The Five Faces of Federalism", dans P.-A. Crépeau et C.B. MacPherson (éd.), The Future of Canadian Federalism (Toronto, University of Toronto Press, 1965), pp. 3-15.

d'une certaine souplesse, exige l'uniformité dans l'ensemble de la région ou la préservation de certains intérêts "régionaux" qui soient distincts des intérêts purement locaux.

Bien que le quasi-fédéralisme repose sur la bonne volonté et la diplomatie des participants, il peut réussir. On peut comparer ce type d'entente au système actuel de relations fédérales-provinciales : il existe des désaccords créant des tensions, mais il existe également des exemples de solutions créatives résultant du processus de négociations, solutions auxquelles on n'aurait pu arriver autrement.

RÈGLE DE DÉCISION

Les arguments présentés jusqu'à maintenant suggèrent qu'il y a un ordre de préférence évident en ce qui a trait au partage des responsabilités entre les deux paliers. Il serait idéal de pouvoir attribuer sans ambiguïté une fonction à un palier. S'il est néanmoins nécessaire que deux paliers partagent une même responsabilité, il est préférable que ce soit sur une base contractuelle, c'est-à-dire sans qu'aucune partie ne soit forcée de traiter avec l'autre. La relation quasi-fédérale est la plus difficile à réaliser. S'il faut adopter cette solution, il est souhaitable que les règles du jeu soient bien claires et que chaque partie s'engage à les respecter. Il est probable que cette solution est celle qui entraîne le plus de tensions; cependant, si tous les participants savent faire preuve d'honnêteté, on a toutes les raisons de croire qu'elle permettra d'arriver à de bons résultats.

CHAPITRE 2

HISTORIQUE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DU NIAGARA

Avant d'évaluer l'administration régionale actuelle, il est essentiel de comprendre les problèmes liés au système précédent d'administration locale dans la région qui ont conduit à la création de l'administration régionale. Le présent chapitre porte d'abord sur l'émergence du concept d'administration régionale en Ontario, et traite ensuite de ses débuts dans la région du Niagara et de certains des événements qui sont survenus.

L'ÉMERGENCE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE EN ONTARIO

La Baldwin Act de 1849 a créé une administration locale responsable en Ontario. Cette loi a été très utile pendant de nombreuses années, mais ses principes de base n'ont fait l'objet d'aucun remaniement important entre 1849 et 1960.

À la fin des années 60, l'urbanisation et l'industrialisation avaient pris une telle ampleur que la Baldwin Act ne répondait plus aux besoins de la population. Comme l'honorable J.W. Spooner, ministre des Affaires municipales, l'a déclaré dans son allocution prononcée lors du sixième congrès annuel de l'Association of Ontario Counties en 1965 :

Il ne faut pas oublier que notre système de gouvernement a subi peu de changements depuis sa création par Robert Baldwin il y a plus de 100 ans, gouvernement créé pour une société très différente de celle d'aujourd'hui. Nous ne pouvons pas rester inactifs. Des décisions doivent être prises à une plus grande échelle relativement à l'exploitation à venir. Sinon, il faudra consacrer du temps et de l'argent dans l'avenir à corriger les erreurs d'aujourd'hui... temps et argent que ni les municipalités, ni la province n'ont les moyens de gaspiller.

Le ministre faisait alors allusion à une tendance importante qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, à savoir l'urbanisation et la suburbanisation rapides. La Baldwin Act, qui reposait sur la séparation rigide des intérêts ruraux et urbains, partait du principe que les besoins de ces deux secteurs de la société sont très différents et seraient, par conséquent, desservis de façon optimale par des unités gouvernementales différentes. En vertu de ces dispositions, le comté était la fédération des villes, des villages et des cantons qu'il comprenait, et les villes situées à l'intérieur

de ce comté étaient entièrement séparées de lui à des fins administratives.

Ce système, qui fonctionnait bien au XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e siècle, est encore très efficace dans certaines régions de la province. Il est cependant devenu évident aux cours des années 50 et 60 qu'il n'était plus adéquat dans les régions urbaines et celles en voie d'urbanisation de la province.

La cause première de cette situation était l'exploitation urbaine et suburbaine rapide survenue après la Deuxième Guerre mondiale qui a entraîné une augmentation considérable de la construction de logements, le désir de terrains plus grands et le retour à la tranquillité des banlieues.

Les promoteurs immobiliers se sont alors tournés vers les terrains situés à l'extérieur des zones urbaines. Plusieurs raisons rendaient les terres rurales intéressantes, dont le désir d'un mode de vie idyllique à la campagne. Mais l'attrait principal de ces terres était leur bas prix. Elles étaient peu coûteuses en raison du fait qu'elles ne recevaient que certains services municipaux. Elles étaient en outre faciles à aménager puisque les administrations des comtés ruraux disposaient de peu de règlements sur l'aménagement du territoire.

Ainsi, de nombreux lotissements ont été aménagés dans des villes et des cantons en bordure des grandes villes. Leurs résidents pouvaient ainsi profiter des commodités de la ville tout en vivant dans un lieu relativement peu cher.

Par ailleurs, cela a donné lieu à un système d'aménagement foncier embrouillé où les lotissements étaient créés là où les promoteurs le voulaient plutôt que là où cela aurait eu le plus de sens en fait de prestation des services municipaux.

Les nouveaux banlieusards ont donc quitté les régions urbaines où ils étaient habitués de recevoir une gamme complète de services municipaux dont les services d'égouts, des routes de bonne qualité, et des réseaux de transports en commun. Très tôt, ils ont exigé des services analogues dans les régions rurales. Comme les villes, les cantons et les comtés ne disposaient pas de l'assiette fiscale nécessaire pour offrir ces services, la seule solution qui a alors été envisagée a été l'annexion.

Cette annexion et, dans une moindre mesure, la conclusion d'ententes spéciales entre les municipalités ont été considérées, à court terme, comme une solution à ces problèmes. Ces ententes spéciales prévoyaient généralement

la création d'organismes conjoints de prestation de services ou d'organismes consultatifs, et le partage des services comme l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux d'égouts et les services de protection contre les incendies. Bon nombre de ces organismes spéciaux intermunicipaux se sont avérés inefficaces quand venait le temps de régler les problèmes de services à grande échelle.

Les ententes spéciales et l'annexion n'étaient pas vraiment une solution. L'usage répandu de l'annexion a plutôt causé des problèmes aux villes et aux comtés. Les villes étaient généralement enchantées d'avoir de nouveaux lotissements à l'intérieur de leurs limites puisque cela signifiait une augmentation des recettes provenant de l'impôt. Cependant, comme cette exploitation est survenue sans qu'aucune attention ne soit accordée à la planification municipale globale et à la prestation de services, les nouveaux lotissements étaient généralement situés dans des endroits pouvant difficilement être desservis par la ville.

Le comté n'avait pas le choix d'abandonner les zones nouvellement aménagées puisqu'il n'était pas en mesure d'offrir le niveau de services désiré par les résidents. Au fur et à mesure que le nombre de ces nouveaux aménagements augmentaient, la taille géographique du comté et, surtout, son assiette fiscale diminuait.

Par conséquent, la suburbanisation d'après-guerre a fait naître de sérieux problèmes d'aménagement et de financement. Le problème d'aménagement procédait d'un aménagement embrouillé exempt de plan global visant la région urbaine qui connaissait une croissance rapide. Le problème de financement provenait de l'affaiblissement des assiettes fiscales des comtés causé par l'annexion des terrains par les villes.

Ces problèmes ont démontré la nécessité de redéfinir le concept désormais suranné de séparation des régions urbaines et rurales. Il fallait trouver une façon de gérer la zone urbaine et ses alentours de manière intégrée, même si une certaine partie était toujours (peut-être de manière temporaire) rurale. Il était clair que certaines régions de la province devaient avoir un gouvernement répondant à la fois aux intérêts des régions rurales et à ceux des régions urbaines, lesquelles avaient été séparées par la Baldwin Act.

Premières étapes en direction d'une administration régionale

La fondation de la municipalité de la communauté urbaine de Toronto en 1954 a été la première réaction significative de la province à ce problème. Le D' Lorne Cumming, un ancien

président de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, a présenté un rapport en 1953 qui recommandait une fédération ou une structure à deux paliers pour l'administration locale de la région métropolitaine de Toronto.

Depuis 1954, le système de représentation, l'attribution des responsabilités entre l'agglomération torontoise et les municipalités de secteur, et l'emplacement des limites municipales ont fait l'objet de vifs débats, mais le concept de base de la confédération est demeuré inchangé. Bien que la bonne marche de l'administration de la communauté urbaine de Toronto soit généralement reconnue, plus de 15 ans se sont écoulés avant que des changements semblables de structure aient été introduits ailleurs dans la province.

Au début des années 60, des pressions considérables ont été exercées sur le gouvernement provincial pour qu'il adopte une politique provinciale en matière de réforme de l'administration locale. En réponse à ces pressions, le ministère des Affaires municipales a annoncé, le 24 mars 1965, une série d'examens portant sur l'administration locale. Neuf régions ont été identifiées (outre celle d'Ottawa-Carleton dont l'examen avait débuté l'année précédente), et un commissaire qui n'était pas au service du ministère a été nommé. Il s'agissait des régions du Niagara, de Lakehead, de Waterloo, de Muskoka, de Peel-Halton, de Hamilton-Wentworth, de Brantford-Brant, de London-Middlesex, et de l'est de Toronto (formé d'Oshawa-Whitby et du comté Ontario).

Le Report of the Ontario Committee on Taxation (le rapport Smith) a été publié environ au même moment. Il contenait des recommandations relativement aux changements importants à apporter à l'administration locale en Ontario. Le ministre des Affaires municipales, l'honorable Darcy McKeough, a déclaré dans son allocution de novembre 1968 devant l'Association of Counties and Regions of Ontario, que le rapport Smith

fait date dans l'élaboration d'une politique publique dans la province. Je crois que ce rapport se révélera aussi important pour l'avenir des relations provinciales-municipales que le rapport Rowell-Sirois de 1940 dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

Dans une partie de son rapport, le comité Smith a soutenu qu'une administration locale doit encourager deux valeurs importantes : la participation et les services. La participation sera favorisée par une administration locale

structurée de manière à être accessible au citoyen moyen. Les services seront favorisés par une administration locale structurée de manière efficace et économique. Ces valeurs peuvent entrer en conflit les unes avec les autres puisqu'il est possible que les petites administrations locales favorisant la participation soient trop petites pour réaliser des économies d'échelle ou pour aménager de manière adéquate leur territoire.

Le comité a affirmé que le système actuel reflétait exactement cette situation et qu'il y a trop de petites administrations locales. Il a cherché une structure gouvernementale équilibrée qui serait suffisamment petite pour encourager la participation des citoyens, et suffisamment grande pour réaliser des économies d'échelle en matière de prestation de services.

Le rapport a indiqué qu'un gouvernement à deux paliers pourrait permettre d'atteindre un équilibre optimum entre la participation et les services. Les services répondant aux besoins locaux pourraient être fournis par les municipalités de secteur, et ceux permettant de réaliser des économies d'échelle pourraient être offerts par les administrations régionales. Le rapport a recommandé la division du Sud de l'Ontario en 29 régions à deux paliers, dont les frontières ne correspondent pas nécessairement à celles des comtés actuels.

Bien que les propositions du rapport Smith n'aient pas toutes été adoptées, l'attention que le rapport a accordé à la relation entre la réforme de la structure municipale et la rationalisation des recettes et dépenses municipales et provinciales a conféré une nouvelle importance à la réforme de l'administration locale. Le 2 décembre 1968, l'honorable Darcy McKeough déclarait avec optimisme devant l'Assemblée législative ontarienne qu'à l'avenir, les observateurs évoqueront le passé et déclareront que l'administration locale en Ontario a été créée en 1849 et rétablie en 1968.

La publication en 1968 de la déclaration de principes depuis longtemps attendue, Design for Development: Phase II, a été un point de départ important pour la réforme de l'administration locale. L'acceptation par le gouvernement de ces principes a démontré son intention de réorganiser certaines administrations locales. En moins d'un an, la deuxième administration de type régionale (après celle de Toronto), a été créée dans la région d'Ottawa-Carleton. Depuis lors, un certain nombre d'administrations régionales ont vu le jour.

ÉMERGENCE DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DU NIAGARA

L'imposition par la province d'une administration régionale sur les citoyens de la région du Niagara qui n'étaient ni prêts, ni disposés à l'accepter, est un mythe très répandu. En fait, les problèmes posés par la structure de comté ont fait l'objet de discussions importantes et il a généralement été convenu de la nécessité d'une réforme. Il existait toutefois un désaccord assez profond sur sa nature exacte.

En raison de ce désaccord, la province est intervenue et a précisé la structure de l'administration régionale et le moment de sa constitution. Cependant, l'idée d'une administration régionale qui aurait été conçue à Queen's Park, sans consultation locale, est incorrecte. En effet, cette administration est le résultat final d'un processus consultatif laborieux qui a été inauguré dans la région.

On peut diviser ce processus en trois périodes distinctes.⁹ Au cours de la première période, de 1962 à avril 1965, un certain nombre de représentants, de porte-parole et de planificateurs locaux ont tenté de corriger certains problèmes dépassant ceux des municipalités individuelles en mettant sur pied plusieurs organismes intermunicipaux spéciaux, en concluant des ententes de coopération entre les municipalités, et en finançant des études sur leur résolution. Cette période s'est généralement caractérisée par les initiatives locales.

Au cours de la seconde période qui s'est étendue d'avril 1965 à février 1967, la province a tenté d'exercer un certain contrôle sur les problèmes croissants qui accablaient les administrations locales. Elle a ainsi joué un rôle de premier plan dans la réforme des administrations locales et a entrepris un certain nombre d'études analogues à celles mentionnées précédemment.

Finalement, la période s'étendant de février 1967 à juin 1969 est une époque de coopération entre la province et la municipalité. Elle a mené à l'adoption du projet de loi 174 qui a créé la municipalité régionale du Niagara le 1^{er} janvier 1970.

⁹ Morris Guy Jones. The Formation of the Regional Municipality of Niagara, (thèse inédite, Université Brock, 1972).

Prologue : Quelques fusions et faux départs

À la fin des années 50, de nombreux citoyens de la région du Niagara ont exprimé leurs inquiétudes relativement aux problèmes que connaissaient les administrations du comté. Ces problèmes avaient commencé pendant la période d'après-guerre, alors que certaines parties des comtés de Lincoln et de Welland connaissaient la même urbanisation et suburbanisation rapides que partout ailleurs dans la province.

Cependant, ce sont le nombre important de demandes de fusion et d'annexion et les coûts accrus de prestation des divers services municipaux qui ont poussé les administrations locales à s'attaquer au problème d'urbanisation. En réalité, l'approbation par la Commission des affaires municipales de l'Ontario de deux fusions importantes dans les comtés de Lincoln et de Welland a démontré qu'il était impossible de poursuivre indéfiniment ce processus d'annexion et qu'une réorganisation radicale était nécessaire dans les plus brefs délais. En effet, au fur et à mesure que la taille et l'assiette fiscale de ces deux comtés continuaient d'être réduites par ces annexions progressives, ils connaissaient des problèmes de plus en plus sérieux.

De plus, les organismes d'aménagement local n'étaient pas en mesure de régler ces problèmes qui étaient de portée régionale, puisqu'ils n'étaient que des organismes consultatifs aux pouvoirs limités qui ne pouvaient pas, pour la plupart, s'attaquer aux problèmes régionaux de base.

En vue de résoudre ces problèmes, un comité conjoint formé de la ville de Niagara Falls, du canton de Stamford et du village de Chippawa a été créé en 1958 et a retenu les services de la firme Deacon Arnett and Murray pour qu'elle prépare une étude sur les effets de la fusion de ces trois collectivités. Le rapport a indiqué que cette fusion limitée conduirait, à court terme, à une prestation plus rentable de services. Le rapport a également révélé que la fusion des comtés de Lincoln et de Welland serait, à long terme, nécessaire afin de régler les problèmes régionaux plus globaux.¹⁰

La même firme a étudié l'administration régionale en détail et a recommandé aux principaux centres urbains (St. Catharines, Niagara Falls et Welland) d'adopter un type de

¹⁰ A Study of Municipal Re-organization Prepared for the Joint Committee of: The City of Niagara Falls, The Township of Stamford, The Village of Chippawa, (1960), section V.

gouvernement métropolitain semblable à celui de la communauté urbaine de Toronto. Même si les municipalités étaient généralement en faveur de cette idée, une solution à plus court terme a été adoptée. Elle recommandait l'expansion de Niagara Falls afin d'inclure Stamford, Chippawa, le canton Willoughby, et certaines parties des cantons de Thorold et Niagara.

St. Catharines, qui était dans la même situation que Niagara Falls, a retenu les services du cabinet de consultation Proctor and Redfern pour la rédaction d'un rapport sur sa fusion avec le canton de Grantham. En 1959, ce rapport recommandait la fusion officielle de ces deux collectivités interdépendantes et rejetait particulièrement toute forme de gouvernement métropolitain. Le rapport affirmait que :

- i) la région était beaucoup plus petite que celle de l'agglomération torontoise et qu'il ne semblait pas très approprié sur le plan économique d'imposer les coûts supplémentaires d'un autre palier de gouvernement...
- ii) la centralisation de nombreux services à St. Catharines était logique... (et)
- iii) l'adoption d'un tel plan entraînait peut-être la perte de certaines subventions provinciales.

En réponse à cette proposition, le conseil du comté de Lincoln a demandé en 1960 à E.G. Faludi and Associates d'examiner "la possibilité de réformer les unités politiques dans la région du comté de Lincoln et de redistribuer les pouvoirs à la lumière des exigences actuelles".

L'étude Faludi a souligné la fragmentation des compétences territoriales et le double emploi des services des municipalités de secteur. Elle a recommandé la création d'une administration de comté consolidée comprenant toutes les municipalités de secteur, y compris St. Catharines, qui était autrefois séparée du comté. Le comté serait chargé de l'approvisionnement en eau, de l'évacuation des eaux usées et de leur traitement, de l'éducation, des transports en commun, des voies à grande circulation, des logements sociaux, des parcs, des évaluations foncières à des fins d'impôt, des services de police et d'incendie.

On a affirmé qu'une administration de comté plus importante serait en mesure de réaliser les économies d'échelle nécessaires à une plus grande efficacité de ses activités. À la lumière des nombreuses annexions et fusions fragmentaires qui ont eu lieu, le rapport a également

recommandé la formation d'un conseil de planification régionale qui serait chargé de la coordination et de la gestion de l'aménagement du territoire de toute la péninsule.

En 1960, neuf comtés dont celui de Lincoln ont présenté une pétition à la Commission des affaires municipales de l'Ontario (CAMO) demandant la révision du système des comtés, mais la Commission a plutôt choisi d'approuver l'annexion de Grantham, Port Dalhousie et Merritton par St. Catharines. L'approbation de la demande d'annexion par la CAMO et le défaut du ministère des Affaires municipales d'adopter la proposition de Faludi visant à consolider les administrations de comté (qui a été acceptée par le conseil du comté Lincoln) indiquaient que le moment était mal choisi pour une réforme des administrations locales.

Il est important de souligner que ces problèmes ont d'abord été identifiés par les résidents de la région du Niagara, qu'ils ont présenté les premières propositions de réforme et que ces propositions n'ont pas été reçues avec enthousiasme par le gouvernement provincial.

Initiatives locales de 1962 à 1965

Reeve M.L. Swart du canton de Thorold a longtemps cherché des appuis en faveur d'une étude sur l'administration locale dans les comtés de Lincoln et de Welland. Le point culminant de ses efforts a été le dépôt d'une proposition devant le conseil de comté de Welland en décembre 1962 demandant au Conseil canadien de recherches urbaines et régionales d'entreprendre des recherches portant sur la forme actuelle et à venir de l'administration régionale dans la région. Cette résolution a finalement été appuyée par les deux comtés et les villes de St. Catharines, de Niagara Falls et de Welland.

En septembre 1963, le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara a été constitué. Il était composé d'un maximum de huit membres, dont un membre choisi dans chaque conseil et des représentants du ministère des Affaires municipales et de l'Association de développement de la région du Niagara. Ces derniers figuraient parmi les membres du comité puisque : (i) la province était chargée de la mise en oeuvre des recommandations et (ii) l'Association de développement de la région du Niagara avait un intérêt de longue date dans la promotion de la région.

En janvier 1964, les services du D^r Henry Mayo ont été retenus pour l'examen préliminaire de divers problèmes dans la région du Niagara. Son rapport a jeté les bases d'une

étude plus complète puisqu'il a identifié les problèmes dont il fallait tenir compte et les structures d'administration locale qui parviendraient à les résoudre. Le rapport préliminaire Mayo a été publié le 7 décembre 1964. Il énonçait les problèmes d'administration locale que connaissaient les comtés de Lincoln et de Welland et recommandait l'obtention d'un mandat élargi en vue d'une étude plus complète. Ce rapport mettait l'accent sur la demande de services améliorés et en plus grand nombre, la nécessité d'une meilleure planification et les difficultés financières entraînées par l'augmentation des dépenses d'immobilisations et de fonctionnement.

La réaction locale au rapport préliminaire a généralement été positive. Trois journaux de la région - le Standard de St. Catharines, le Niagara Falls Review et l'Evening Tribune de Welland - ont appuyé le rapport. Cependant, les municipalités plus petites comme celle de Port Colborne, craignaient que le comité et que le D Mayo ne soutiennent déjà le concept de l'administration régionale avant même que les résultats du rapport final ne soient connus. Malgré ces commentaires négatifs, le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara s'est adressé à la province pour le financement d'une étude plus détaillée.

Même si le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara désirait obtenir un financement provincial pour l'étude approfondie des comtés de Lincoln et de Welland, il n'était pas prêt à renoncer au contrôle du projet. De nombreuses rencontres avec le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara, le ministère des Affaires municipales, l'Agence de développement de la région du Niagara et le Conseil canadien de recherches urbaines et régionales ont permis d'arriver au compromis suivant : le paiement de 50 pour 100 des coûts de l'étude par le ministère des Affaires municipales et du reste par les municipalités.

Au même moment, le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara s'est vu attribuer un nouveau rôle, celui de servir d'intermédiaire entre les municipalités et la province. On a modifié l'entente de manière à supprimer les mentions de la représentation de l'Association de développement régional du Niagara et du ministère des Affaires municipales. Cette modification marquait la fin du rôle de chef de file joué par le Comité municipal de recherches urbaines et régionales de la péninsule du Niagara. Bien que l'action du Comité ait été limitée, son objectif principal, c'est-à-dire faire en sorte que les intérêts provinciaux commandent davantage d'examen, avait été atteint.

Initiative et contrôle de la province de 1965 à 1967

Le 24 mars 1965, le ministre des Affaires municipales a annoncé qu'il avait commandé des examens portant sur les administrations locales de neuf régions, dont celle du Niagara. Le professeur Henry Mayo a été nommé commissaire de l'examen sur l'administration locale de la région du Niagara. Cette Commission avait pour mandat d'enquêter et de faire rapport sur :

- a) la structure, l'organisation, le financement et les modes de fonctionnement de toutes les municipalités et de leurs conseils locaux dans les comtés de Lincoln et de Welland, y compris des cités de Niagara Falls, de Welland et de St. Catharines;
- b) tous les aspects des fonctions et attributions des institutions actuelles des administrations locales à l'intérieur de ladite région et, en particulier, sans limiter le caractère général de ce qui précède, sur les rapports intermunicipaux et les problèmes qui concernent ou peuvent concerner deux ou plusieurs corporations municipales ou conseils locaux jouissant d'une certaine compétence dans ladite région;
- c) l'aménagement prévu de la région ou d'autres changements dans la région pouvant exiger une réorganisation ou la révision du système actuel d'administration locale dans la région;
- d) les répercussions des activités et des projets actuels et prévus des gouvernements provincial et fédéral sur les attributions et les ressources de l'administration locale dans la région;
- e) toute autre affaire connexe ayant un effet sur la structure de l'administration locale dans la région.

Quinze des vingt-huit conseils municipaux de la région ont présenté des dossiers au D^r Mayo. Morris Guy Jones, qui a fait l'analyse de ces dossiers, a découvert que huit des quinze municipalités qui les avaient soumis étaient généralement d'accord avec le concept d'administration

TABLEAU 2.1

POSITIONS DES MUNICIPALITÉS PRÉSENTÉES À LA COMMISSION MAYO

En faveur d'une administration
régionale

Chippawa
Niagara Falls
St. Catharines
Thorold (cité)
Thorold (canton)
Comté de Welland
Welland (cité)
Willoughby

Contre une administration
régionale

Caistor
Crowland
Crystal Beach
Gainsborough
Port Colborne
South Grimsby
Wainfleet

SOURCE : Morris Guy Jones, The Formation of the Regional Municipality of Niagara, (thèse spécialisée inédite, Université Brock, 1972), p. 65.

régionale." Comme le tableau 2.1 l'indique, la majeure partie du soutien provenait des villes et du nord-est de la péninsule, alors que l'opposition provenait des municipalités plus petites, du sud et de l'ouest. Ainsi, l'appui d'une faible majorité en termes de nombre de municipalités peut être convertie en appui important en termes de population représentée.

La ventilation par comté indique que parmi les compétences d'attributions qui ont pris position, celle du comté de Lincoln était opposée à l'administration régionale dans un rapport de trois à un et que celle du comté de Welland était en faveur dans un rapport de sept à quatre.

La citation suivante, qui a été tirée du dossier de la cité de St. Catharines et qui est en faveur de l'administration régionale, est assez typique.

Nous sommes d'avis que la structure actuelle n'est pas la meilleure pour les raisons suivantes :

- (1) Ce n'est pas la plus efficace à cause du double emploi d'un grand nombre d'administrations individuelles, trop petites pour engager un personnel qualifié.
- (2) Elle ne permet pas d'effectuer de manière efficace la coordination nécessaire de bon nombre de questions qui influencent deux ou plusieurs municipalités et leurs rapports avec le gouvernement provincial.
- (3) En ce qui a trait à la croissance, au développement dans la région et aux services qui sont offerts dans notre société, la structure actuelle n'a pas la souplesse nécessaire pour répondre à ces besoins changeants en raison des limites actuelles créées par les frontières rigides et les structures organisationnelles, que seule la province peut modifier.
- (4) Gouvernement responsable. En raison de la constitution de nombreux conseils, l'autorité est partagée parmi un trop grand nombre d'organismes. Cela a tendance à supprimer le principe de responsabilité du gouvernement, puisque les conseils nommés ne sont pas directement imputables.

" Jones, The Formation of the Regional Municipality of Niagara, p. 65.

- (5) Elle n'est pas en mesure de régler les problèmes régionaux et l'aménagement régional ne saurait à l'heure actuelle être efficace.¹²

En août 1966, le groupe d'étude de l'administration locale de la région du Niagara a publié le rapport de la Commission. Ce rapport abordait d'abord la qualité actuelle des services municipaux et des problèmes avec lesquels la région est aux prises, avant de faire des recommandations.

Selon l'évaluation du rapport, la qualité des services actuels n'est pas très bonne. Les exemples suivants permettent de le démontrer.

En 1963, la Commission des ressources en eau de l'Ontario a découvert que l'eau de la Twelve Mile Creek était très polluée. L'objectif de la Commission en matière d'assainissement des eaux est une densité maximale de 2 400 organismes coliformes par 100 ml. Mais la numération des coliformes dans la Twelve Mile Creek à St. Catharines allait de 67 millions, juste avant la jonction avec le deuxième canal Welland, à un minimum de 3 000 à la hauteur de l'avenue Glendale. Il est difficile d'imaginer une pollution pire que celle-là dans le bassin et les autres cours d'eau de St. Catharines. (p. 8)

Les résultats de la Commission relativement à la pollution dans d'autres régions de la péninsule étaient très semblables. Voici la conclusion du rapport :

La situation déplorable actuelle en matière de pollution qui entraîne la nécessité de disposer d'égouts séparatifs et pluviaux et d'installations d'évacuation des eaux, est en partie causée par la fragmentation des compétences d'attributions, la confiance dans les ententes intermunicipales, et le manque de prévoyance et de planification régionale relativement à l'offre de ces services urbains dans la péninsule du Niagara. (pp. 9-10)

Selon la Commission Mayo, la situation de l'aménagement du territoire n'est guère mieux.

¹² Dossier remis à la Commission d'étude sur la région du Niagara sur la structure de l'administration locale, (29 avril 1966), pp. 4-5.

Personne ne s'est occupé de l'aménagement régional, c'est pourquoi il est complètement inexistant. Il n'y a aucune uniformité en matière de règlements de construction, de normes de construction mécanique et d'ententes de lotissement; la revitalisation urbaine et la construction de logements à prix modiques ont été retardées; et, si les terres fruitières ont survécu, c'est plus par chance que par bon jugement. (p. 19)

.

Les raisons les plus souvent évoquées dans les rapports présentés à la commission d'étude concernant une planification inefficace ou inadéquate étaient : (i) une compétence d'attributions municipale trop petite; (ii) des ressources financières insuffisantes; (iii) la sensibilité des conseils aux pressions locales. (p. 22)

La Commission Mayo a également semblé très préoccupée par la qualité de la surveillance policière dans la région.

Les problèmes mentionnés concernaient un grand nombre de forces policières individuelles, la surveillance de la police provinciale de l'Ontario dans certains cantons et non dans d'autres, la petite taille de la plupart des forces locales, l'absence de communications entre elles, et le problème de l'appui à la formation des corps policiers plus importants. (p. 25)

Ces exemples ne touchent que trois domaines. Il est évident, si l'on se fie au nombre de dossiers présentés et à l'intensité de leurs vues, que les comtés connaissaient de très sérieux problèmes relativement à la prestation de certains services.

Le rapport a ensuite présenté un certain nombre de recommandations de restructuration de la région permettant de s'attaquer à ces problèmes. La recommandation principale portait sur la création d'un système d'administration locale à deux paliers, composé d'une municipalité régionale et fusionnant les 26 municipalités en quatre cités et huit municipalités, pour un total de douze municipalités de secteur.

La municipalité régionale serait dirigée par un conseil régional de 35 personnes directement et indirectement élues. Les maires ou les préfets des municipalités de secteur

seraient membres d'office, alors que chaque municipalité locale (indépendamment de sa taille) aurait au moins un représentant directement élu. Un autre membre serait élu dans chaque cité ou municipalité, pour chaque tranche supplémentaire de 20 000 personnes. Et finalement, le président serait élu par les conseillers régionaux parmi les membres directement élus.

Le professeur Mayo a recommandé l'attribution des responsabilités suivantes à l'administration régionale :

- les parcs et les installations récréatives
- la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau
- l'approvisionnement en eau
- les transports en commun
- l'aménagement
- la surveillance policière
- l'aide sociale
- les services de santé
- l'administration de la justice
- la délivrance de permis commerciaux
- l'évaluation foncière
- les emprunts à long terme
- les logements sociaux

Certaines de ces fonctions seraient partagées avec les municipalités de secteur.

La réaction immédiate au rapport a généralement été mauvaise. Seules cinq municipalités appuyaient le type d'administration régionale recommandé par la Commission Mayo, soit Fonthill, Niagara Falls, St. Catharines et la ville et le canton de Thorold. Ces cinq municipalités représentaient cependant la majorité de la population de la péninsule.

L'opposition au rapport était forte, bien que divisée. Seulement quatre municipalités ont rejeté sans équivoque toutes les conclusions principales du rapport, à savoir Crowland, Port Colborne, Welland et Willoughby. La majeure partie de l'opposition provenait de personnes qui n'étaient pas d'accord avec certaines propositions précises. On s'opposait généralement :

- (1) à la création d'une municipalité régionale plutôt que de deux;
- (2) au manque de données financières sur le coût de mise en oeuvre de l'administration régionale du Niagara; et
- (3) à la régionalisation de bien d'autres services, outre de l'aménagement.

L'opposition à la création d'une administration régionale

pour toute la péninsule préconisée par la Commission Mayo était de loin la plus forte. Le conseil du comté de Welland a affirmé qu'il était nécessaire d'avoir deux fédérations en raison des différences historiques qui existaient entre les comtés. Le ministère des Affaires municipales a répondu en déclarant qu'il n'avait jamais songé à la formation de deux conseils métropolitains.

Le comté de Lincoln n'était pas lui non plus satisfait du rapport. Sa réaction immédiate était basée sur ce qu'il estimait être une attention insuffisante accordée aux répercussions financières du plan régional proposé. Le comté de Lincoln craignait que les plus petites municipalités qui le constituaient devraient accepter une augmentation fiscale substantielle en vue de financer ce nouveau plan régional.

Finalement, on a assisté à une discussion animée portant sur les services précis à offrir à la région. Seize municipalités étaient en faveur de la planification régionale alors que trois y étaient opposées, mais il existait un désaccord important concernant les pouvoirs précis de la municipalité régionale. Les municipalités locales redoutaient d'être asservies à l'administration régionale. Elles désiraient protéger leur autonomie et empêcher toute érosion de leurs attributions actuelles.

Au total, les organisations, associations, municipalités et citoyens ont fait parvenir au ministre plus de 160 observations. Quinze des vingt-huit conseils locaux ont présenté des dossiers.

On s'opposait à la formation d'une administration régionale pour les raisons suivantes :

- Le système établi d'administration locale se porte bien. On pourrait facilement résoudre les problèmes actuels en augmentant les subventions provinciales et en améliorant la collaboration entre les municipalités.
- Une administration régionale ne saurait répondre aux besoins des citoyens locaux.
- Une unité administrative régionale plus importante serait plus bureaucratisée et moins efficace que des unités administratives plus petites.
- Il est possible qu'un taux fiscal uniforme dans toute la région entraîne la mise en place de nombreux services urbains qui ne profiteraient que très peu aux résidents des régions rurales ou semi-urbaines.

Les recommandations de la Commission ont généralement reçu l'appui des plus grandes municipalités et ont été contestées par les plus petites. Cette absence de consensus local

concernant toute une gamme de questions litigieuses a contribué au retard de la réponse de la province au rapport Mayo. Le rapport a été publié le 8 septembre 1966, mais la province n'a annoncé sa proposition d'une administration régionale dans Niagara que le 23 janvier 1969.

Collaboration entre le gouvernement provincial et l'administration régionale de 1968 à 1969

À l'automne de 1968, la province a entrepris de nouvelles réformes de l'administration locale. Le 2 décembre 1968, Darcy McKeough, le ministre des Affaires municipales, a informé l'Assemblée législative que le gouvernement avait souscrit au principe de l'administration régionale. Il a indiqué que la réforme serait accélérée, puisque le système municipal établi par la Baldwin Act ne répondait plus aux besoins actuels de la population.

La décision de M. McKeough a été raffermie par le fait que le quatrième et dernier rapport du Comité spécial de l'Assemblée législative ontarienne concernant la Loi sur les municipalités et les lois connexes (comité Beckett) contenait plusieurs arguments en faveur d'administrations municipales plus importantes. Il a soutenu que des régions plus grandes :

- a. faciliteraient la prestation de services qui ne peuvent être offerts que dans les grandes régions;
- b. faciliteraient l'entente sur des politiques communes et la coordination des activités;
- c. élimineraient la justification de certains organismes spéciaux qui ont été créés pour régler les problèmes débordant les limites des municipalités locales;
- d. simplifieraient l'emploi d'un personnel plus compétent et spécialisé;
- e. constitueraient une unité administrative financière plus forte;
- f. réduiraient la concurrence pour les évaluations commerciales et industrielles;
- g. augmenteraient l'assiette fiscale et, par conséquent, réduiraient les injustices en matière de fardeau fiscal.

Le 23 janvier 1969, Darcy McKeough a exposé les projets du gouvernement concernant la région du Niagara au cours d'une assemblée des représentants locaux qui s'est tenue à Niagara-on-the-Lake. M. McKeough a accepté les grands principes du rapport Mayo, mais dans une forme légèrement modifiée. Le seul changement important a été le transfert de la surveillance policière d'une attribution régionale à une attribution locale. (En 1971, elle est redevenue une attribution régionale.)

L'instrument de coopération provinciale-municipale qui a permis de créer cette nouvelle unité gouvernementale a été le comité intermunicipal. Il était composé des maires des quatre cités, des présidents des conseils des comtés de Lincoln et de Welland, et de quatre autres représentants. Ce comité a collaboré avec le ministère des Affaires municipales à l'élaboration de la législation relative à la fondation de la municipalité régionale de Niagara. L'intention de M. McKeough était de faire adopter le projet de loi par la Chambre avant la fin de mai et de tenir des élections en vue d'un nouveau conseil régional en septembre 1969.

Les propositions de M. McKeough ont causé beaucoup de mécontentement parmi les municipalités locales. Elles avaient l'impression qu'il présentait ses propositions de manière expéditive et que son échéancier d'application manquait de souplesse. Certaines municipalités ont soutenu que la mise en application devrait être suspendue jusqu'à ce que l'évaluation des avantages globaux de l'administration régionale dans Ottawa-Carleton soit terminée. La province a cependant rejeté les demandes de prorogation de la date de mise en application et ce, principalement en raison du fait que les propositions de la commission Mayo pouvaient faire l'objet des discussions publiques depuis 1966.

Le 4 juin 1969, le projet de loi 174 (la Loi sur la municipalité régionale de Niagara) a été déposé en première lecture devant l'Assemblée législative provinciale. Il a été étudié en comité pendant une période de trois jours, soit les 5, 6 et 7 juin. Le 9 juin 1969, le projet de loi a été examiné en seconde lecture et, après un débat orageux, il est passé en troisième lecture le 26 juin 1969.

Le 8 juillet 1969, John Campbell a été nommé par la province président de la municipalité régionale de Niagara. Le 6 octobre 1969, des élections municipales eurent lieu en vue d'élire le nouveau conseil régional qui est entré en fonction le 1^{er} janvier 1970.

Conclusion

Les débuts du mouvement visant à l'établissement d'une administration régionale se caractérisaient par les initiatives locales et l'attitude distante du gouvernement provincial. Cependant, à la fin des années 60, le gouvernement provincial s'est vivement intéressé à la réforme des administrations locales et les détails de certaines propositions ont fait l'objet d'une certaine inquiétude de la part des municipalités. Même s'il existait une franche opposition au concept d'administration régionale,

l'opposition la plus importante portait sur des détails précis de mise en application, notamment sur les services qui devraient être offerts au palier régional et sur les coûts qui devraient être partagés. Évidemment, chaque administration locale s'inquiétait de l'effet qu'auraient sur elle certaines propositions.

L'objectif final de restructuration des administrations locales a fait l'objet d'un consensus général, mais un tel consensus semblait moins susceptible d'être atteint sur les détails de la proposition, comme chaque municipalité devait protéger ses propres intérêts.

Dans de telles circonstances, le gouvernement provincial est intervenu et a imposé sa décision sur la structure de la municipalité régionale et le moment de sa création. Il serait toutefois injuste de dire que la province a contraint les citoyens à accepter une administration régionale alors qu'ils s'y opposaient totalement et qu'ils ne s'y attendaient pas du tout. C'est plutôt le contraire, la plupart des personnes qui ont participé activement au processus avaient depuis longtemps reconnu la nécessité de restructurer l'administration locale. Ils avaient discuté des différentes manières d'y parvenir depuis un certain nombre d'années. Cette "imposition" revenait au choix par la province de propositions parmi le grand nombre de propositions qui auraient été étudiées.

ACTIVITÉS DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

Les premières années

Les premières années de l'administration régionale du Niagara ont été agitées. Il n'est pas rare que les débuts d'une administration soient difficiles, mais la région du Niagara a connu plus que sa part de problèmes. Il est important de comprendre que, même si l'administration régionale du Niagara a constamment fait l'objet de critiques depuis sa mise sur pied, ces critiques dépendaient de la question en cause.

L'un des premiers problèmes a été le mécontentement de St. Catharines en matière de représentation. Darcy McKeough a ardemment défendu la nécessité d'une représentation par la population dans la répartition des sièges par les

municipalités de secteur.¹³ Sa première proposition concernant le conseil du Niagara prévoyait un conseil de 25 personnes dont six seraient des représentants de St. Catharines. St. Catharines, qui aurait eu un peu moins du quart des sièges, aurait donc été légèrement sous-représentée puisqu'elle représente environ le tiers de la population.

Après bien des discussions, on a accordé à quatre municipalités ayant entre 10 000 et 20 000 habitants un second siège, sans changer le nombre de représentants de St. Catharines. Ainsi, St. Catharines qui était légèrement sous-représentée est devenue considérablement sous-représentée. St. Catharines, qui a reçu un autre siège en 1978, est malgré tout encore sous-représentée. De telles circonstances ont eu pendant bon nombre d'années une grande influence sur l'opinion qu'avait St. Catharines de l'administration régionale.

Ces frustrations ont augmenté avec la répartition des coûts régionaux. Au cours des premières années de l'administration régionale, des ententes de transition ont été conclues de manière à ce que les régions rurales ne soient pas trop touchées par le prélèvement d'impôts régionaux. Il s'agissait néanmoins d'un lourd fardeau pour les cités, particulièrement pour St. Catharines. En 1970, St. Catharines représentait un peu plus de 30 pour 100 de la population et un peu moins de 30 pour 100 de l'assiette de calcul dans la région; elle payait cependant presque 50 pour 100 du total des prélèvements régionaux.¹⁴ Cette situation a depuis changé et est devenue beaucoup plus équitable, mais cette première expérience a marqué les rapports ultérieurs.

Ces rapports se sont encore plus dégradés du fait que la taxe d'eau figurait parmi les premières décisions du conseil régional. Avant la régionalisation, St. Catharines avait alloué de grandes sommes à l'établissement d'un système d'approvisionnement en eau qui était presque exempt de dettes. C'est pourquoi la taxe d'eau de St. Catharines était plus faible que celle de la plupart des autres municipalités de secteur.

Avec la régionalisation, ces actifs sont devenus ceux de la municipalité régionale et le conseil régional a décidé que la taxe d'eau devrait être la même dans toutes les

¹³ Assemblée législative ontarienne, Debates (2 décembre 1968), pp. 277-278.

¹⁴ Le maire et les membres du conseil de la ville de St. Catharines, A Brief to the Government of the Province of Ontario, (22 mars 1971).

municipalités. Cette situation a profité à la plupart des municipalités de secteur, mais elle a fait un tort assez considérable à St. Catharines.¹⁵ La question de la taxe d'eau, qui a tout de suite suivi la consternation qu'avait causée celle de la représentation, a donné à St. Catharines l'impression que les autres municipalités s'étaient ralliées contre elle.

Par ailleurs, les grandes villes ont probablement profité de la régionalisation de la surveillance policière au détriment des régions rurales. Auparavant, les petites municipalités pouvaient soit profiter des services gratuits de la police provinciale de l'Ontario, soit disposer d'un corps policier plus petit et rudimentaire, mais adéquat. Après la régionalisation, toutes les municipalités de secteur ont partagé les coûts d'un corps policier qui devait être assez complexe pour desservir les régions urbaines. Les régions rurales avaient l'impression de payer davantage pour les services de police et d'être moins bien servies en raison de la centralisation du personnel et de leurs piètres connaissances des petites localités.

Le fait est que les divisions à l'intérieur du conseil ont tendance à être très complexes et diversifiées. Il s'agit parfois de divisions nord-sud comme dans le conflit concernant l'emplacement du siège régional. Et ce sont parfois le comté et les villes qui s'opposent, comme lors de la nomination du directeur général.

D'un certain point de vue, il semble que l'administration régionale a été en butte à de constantes attaques depuis sa création. Il est vrai que la municipalité régionale a été à divers moments critiquée pour ses actions. Les critiques ne provenaient cependant pas toujours de la même source et dépendaient beaucoup des secteurs touchés.

L'administration régionale, à l'instar de tous les gouvernements, a engendré des coûts et des profits. Dans toute fédération, certaines politiques profitent à certaines régions et vice versa. Cela est courant dans les relations fédérales-provinciales. En toute honnêteté, il ne convient pas d'évaluer un gouvernement en ne prenant en considération qu'une seule de ses politiques. Les politiques des gouvernements font des gagnants et des perdants. Le cas susmentionné de l'uniformisation de la taxe d'eau a irrité St. Catharines, mais il est possible que ce facteur ait joué un rôle prépondérant dans l'appui des municipalités, qui y

¹⁵ David J. Carter, The Regional Municipality of Niagara, (thèse de maîtrise inédite, Université de Calgary, 1976), pp. 135-137.

étaient auparavant opposées, à l'administration régionale. Par ailleurs, la régionalisation de la surveillance policière a entraîné des coûts manifestes pour les municipalités plus petites, et bien peu d'avantages.

Un échange entre un conseiller municipal de St. Catharines et un conseiller régional constitue également un autre exemple de scission.¹⁶ Le conseiller municipal prétendait que les citoyens d'une ville affluente de la région payaient moins de taxes à cause de la contribution de St. Catharines à l'administration régionale. Le conseiller régional a répondu que ces riches résidents aidaient à payer les primes des bénéficiaires d'aide sociale de St. Catharines.

C'est ainsi que les fédérations fonctionnent. Le point important à garder en mémoire est qu'il s'agit d'un système dynamique et qu'à l'intérieur d'un tel système, les gagnants et les perdants changent tout le temps. Dans bien des cas, les municipalités de secteur ont tout simplement tenu pour acquis les avantages entraînés par la régionalisation et elles en ont dénigré de façon véhémente les coûts.

Une vision plus équilibrée reconnaîtrait que la valeur réelle d'un gouvernement ne peut être déterminée qu'en tenant compte de toutes ses politiques. Il est bien possible qu'une telle vision des choses permette de constater les profits réalisés par toutes les municipalités, puisque certains services ont permis des économies d'échelle et que la municipalité régionale a pu trouver suffisamment de fonds pour prendre part à des projets importants qui, autrement, auraient été hors de portée des municipalités individuelles.

C'est le point de vue exprimé par le maire Bob Saracino de Port Colborne dans son évaluation de l'administration régionale.

Même si l'efficacité de la municipalité régionale peut être améliorée, et même s'il existe peut-être un certain double emploi des services, Port Colborne a profité de la municipalité régionale.

Je tiens à vous rappeler que le nouveau poste de police et que les nouvelles stations de traitement d'eau et des eaux usées ont été financés par la municipalité régionale au coût de 11 millions de dollars. C'est aussi elle qui a financé Northland Manor et la garderie. Les routes régionales de Port Colborne sont en bon état. La rue King sera améliorée

¹⁶ "Region-City Rifts Unresolved", The Standard (St. Catharines), 18 août 1981.

cette année. La municipalité régionale a été d'un très grand soutien dans notre quête de fonds provinciaux et fédéraux destinés aux projets d'aménagement riverain. Notre ville n'aurait jamais pu financer ces projets seule. Que la municipalité régionale n'ait pu nous aider à attirer de nouvelles industries à Port Colborne a été matière à déception. (Le soulignement a été ajouté.)¹⁷

Cependant, dans les premières années de l'administration régionale, les points de vue n'étaient pas tous si équilibrés. L'escalade des coûts et la qualité des services offerts faisaient l'objet de beaucoup d'inquiétudes. Le 4 juillet 1974, le conseil régional a voté en faveur d'une proposition demandant à la province de l'Ontario de commander une étude complète portant sur la région du Niagara.

Rapport de la Commission d'étude de la région du Niagara, de 1975 à 1977 (le rapport Archer)

Le 29 août 1975, le ministre du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, W. Darcy McKeough, a annoncé la nomination de William L. Archer, un avocat torontois qui a grandi dans la région du Niagara, au poste de commissaire de la Commission d'étude de la région du Niagara.

Le rapport Archer a étudié un certain nombre de questions et présenté des recommandations qui révélaient que l'administration régionale du Niagara avait à la fois été un succès dans certaines régions et un échec dans d'autres. Les recommandations suivantes sont les principales du rapport Archer :

- une amélioration des rapports de travail entre la province et la municipalité régionale;
- une augmentation de 28 à 29 des membres du conseil en accordant à St. Catharines un autre siège;
- la naissance d'une "identité régionale" afin que les défenseurs des intérêts ruraux reconnaissent les besoins des citadins, et que ces derniers reconnaissent les intérêts des gens vivant à la campagne;
- la création d'une nouvelle cité de Lincoln qui comprendrait Grimsby, l'ancienne ville de Lincoln et la partie ouest de St. Catharines;
- la clarification du rôle de la municipalité régionale et des municipalités de secteur, de même qu'une

¹⁷ "Mayoral Candidates Respond to Inquiries by the P.C. News", Port Colborne News, 9 novembre 1988.

- meilleure communication entre les municipalités voisines;
- la création d'un comité de coordination du conseil régional qui servira d'intermédiaire entre les membres du conseil et les divers organes de l'administration régionale.

La réponse du gouvernement provincial au rapport Archer

La réponse de la province au rapport Archer a été exposée dans son livre blanc intitulé Government Statement on the Review of Local Government in the Regional Municipality of Niagara. Le gouvernement a présenté de nombreuses observations basées sur son analyse du rapport Archer, mais dans l'analyse finale, le seul changement important a été l'augmentation des membres du conseil à 29, soit l'ajout d'un siège pour St. Catharines.

La Commission d'étude de la région du Niagara - 1988-1989

Dix ans après, la province a commandé une autre étude sur la région du Niagara. Les éléments à la base de cette étude méritent d'être examinés plus à fond.

Les citoyens du Niagara n'ont pas toujours compris ou accepté l'administration régionale. Au cours des années, de nombreuses plaintes ont été exprimées concernant la structure et le fonctionnement de l'administration de la région du Niagara. En réponse à ces plaintes d'ordre général, le conseil régional a adopté une résolution le 23 avril 1986 demandant à la province de l'Ontario d'entreprendre une étude portant sur l'administration de la région du Niagara.

L'inquiétude latente du public a été ravivée en octobre 1986, au moment du vote par le conseil d'une augmentation importante de la rémunération du président et des conseillers régionaux. Cette augmentation devait leur permettre de rattraper les années pendant lesquelles leur rémunération était restée la même. Ce geste a entraîné la fureur du public et le conseil a finalement annulé l'augmentation des conseillers, mais non celle du président.

C'est environ à la même époque que le comité des citoyens du Niagara a commencé à faire circuler une pétition demandant une étude de l'administration régionale par le gouvernement provincial. Cette pétition, qui avait recueilli plus de 8 500 signatures, a été présentée à l'Assemblée législative le 11 mai 1987. Le communiqué de presse du comité qui était annexé à la pétition est reproduit ci-dessous, dans sa forme exacte de publication.

Le COMITÉ DES CITOYENS DU NIAGARA soutient qu'avec les années, l'administration régionale a atteint de telles proportions, qu'elle a perdu de vue sa raison d'être de base et que cette situation a entraîné des coûts excessifs. Nous croyons que ces coûts peuvent être attribuables :

1. Au fait que la municipalité régionale est tellement grande et peu en contact avec ses citoyens qu'il existe un manque évident de communication entre les municipalités et l'administration régionale et qu'elle est devenue inaccessible et insensible à son électorat;
2. À l'absence d'une imputabilité politique directe. Le président régional ne peut être tenu responsable par les citoyens puisqu'il est choisi par les conseillers, et non par les électeurs. Cette situation est totalement inacceptable d'un pays qui est fier de sa tradition de démocratie et d'ouverture;
3. Au double emploi et au chevauchement qui existent dans bien des domaines et qui augmentent le fardeau fiscal. Trois paliers de gouvernement jouent un rôle dans la prise des décisions concernant les terres, la conception, l'aménagement, l'épuration de l'eau et les égouts, ce qui mène à une confusion totale et au dédoublement des coûts;
4. À l'indifférence complète à l'égard de la population et de ses moyens financiers. Nous en voulons pour preuve le fait qu'en octobre 1986, environ 400 contribuables présentaient une pétition de plus de 11 660 signatures s'opposant vivement aux augmentations de salaire et que le conseil a méprisé la pétition et ceux qui l'ont présentée en confirmant l'augmentation de 11 000 \$ de son président. Cette augmentation substantielle représente plus que le revenu annuel de bien des familles de la région du Niagara.

Avec un chômage régional de plus de 14 pour 100, nous ne pouvons pas nous permettre l'administration régionale dans sa forme actuelle et nous demandons au lieutenant-gouverneur en conseil et aux députés de l'Assemblée législative de l'Ontario de charger le ministre des Affaires municipales d'une étude approfondie de l'administration de la région du Niagara, laquelle serait menée par un organisme public indépendant, en vue d'apporter à cette administration des réformes substantielles, de fournir une solution de rechange, à défaut de quoi, de la supprimer tout à fait. (Communiqué de presse, 5 mai 1987)

Après la période de collecte de renseignements et de consultations, le président régional a officiellement demandé la tenue d'une étude provinciale portant sur la région du Niagara le 21 mai 1987.

En février 1988, le ministre des Affaires municipales, l'honorable John Eakins, a nommé le professeur Harry Kitchen commissaire de la Commission d'étude de la région du Niagara. Le ministre a annoncé que l'étude se concentrerait sur la constitution et l'imputabilité du conseil régional, sur le double emploi et l'inefficacité présumés de la prestation des services et sur des questions financières connexes. Il a également déclaré que "cet examen permettrait de s'assurer que les citoyens du Niagara disposent de l'administration la plus adéquate, rentable et compréhensible qui soit".

CONCLUSION

Pendant de nombreuses années, l'administration de la région du Niagara a soulevé bien des controverses. Elle a été créée par suite d'initiatives locales, sans qu'il n'y ait aucun consensus sur les détails de sa structure.

Il est difficile de savoir pourquoi les administrations régionales, en général, et la municipalité régionale de Niagara en particulier, ont si souvent provoqué la colère des citoyens. Il est évident que certaines des critiques formulées au cours des assemblées publiques à l'endroit de l'administration régionale étaient une manifestation de mécontentement envers tous les gouvernements, et probablement, envers tous les organismes, mécontentement qui est devenu une réalité des années 80.

Toutefois, certaines critiques portaient directement sur l'administration régionale. En effet, elle a, pour diverses raisons, continuellement prêté le flanc à la critique et ce, avant même sa constitution officielle.

Les premières ont été vivement appuyées par les députés de l'opposition de l'Assemblée législative dans les années 70. Ceux-ci ont profité de l'occasion pour attaquer l'administration régionale, et sont allés jusqu'à proposer son abolition si leur parti prenait le pouvoir, ce qui a permis de légitimiser jusqu'à un certain point ces critiques.

Elles sont peut-être fondées sur la trop grande importance accordée aux coûts de l'administration régionale par rapport aux avantages qu'elle présente. Si chaque service est considéré isolément, il est possible de déterminer quels sont les gagnants et les perdants d'une administration régionale, mais il ne faut pas oublier que les coûts et les avantages

divergent selon les services. Chaque municipalité peut trouver des raisons de se plaindre, même si elle sait qu'elle est favorisée dans certains domaines.

L'objectif de la présente étude est d'examiner ces plaintes et de recommander des façons d'améliorer la structure de l'administration actuelle.

CHAPITRE 3

L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

Le présent chapitre décrit les divers aspects de l'organisation du conseil régional et l'appareil administratif de l'administration régionale. Il est important de comprendre les structures actuelles du palier régional, avant de se lancer dans une discussion des problèmes et possibilités de réforme.

LA STRUCTURE DU CONSEIL RÉGIONAL

La municipalité régionale de Niagara est dirigée par un conseil formé de 29 membres et d'un président. Ces membres ont été directement et indirectement élus au cours d'une élection municipale qui se tient tous les trois ans. Les maires des douze municipalités de secteur ont été élus de manière indirecte puisqu'ils siègent au conseil régional en raison du fait qu'ils sont maires. Les 17 autres membres du conseil ont été directement élus par les municipalités de secteur. Le tableau 3.1 illustre la composition du conseil.

Répartition des sièges du conseil régional

Le principe le plus important à la base de la formule de représentation est celui de la "représentation par la population", et l'idée selon laquelle une stricte représentation par la population ne permet peut-être pas aux régions moins peuplées de participer de manière adéquate aux procédures du conseil. Suivant cette base de stricte représentation par la population, St. Catharines, Niagara Falls et Welland sont sous-représentées au conseil régional. Par comparaison, les autres municipalités sont sur-représentées. La question de la représentation a toujours été une source de controverses. Plusieurs municipalités soutiennent que leur représentation devrait être plus grande, mais le seul changement apporté à la situation d'origine a été l'ajout d'un représentant pour la ville de St. Catharines en 1978.

Choix du président régional

Le premier devoir d'un conseil régional nouvellement élu est de choisir un président régional. En vertu de la Loi sur la municipalité régionale de Niagara, n'importe qui peut être choisi par le conseil. Aucune qualification particulière

TABLEAU 3.1

RÉPARTITION DES SIÈGES DU CONSEIL RÉGIONAL

Municipalités de secteur	Population en 1988	Pourcentage de la population totale de la région	Nombre de conseillers	Population par conseiller	Pourcentage de conseillers régionaux
Niagara Falls	70 540	19,3	4	17 635	13,8
Port Colborne	17 893	4,9	2	8 947	6,9
St. Catharines	120 567	33,0	7	17 224	24,1
Thorold	16 589	4,6	2	8 295	6,9
Welland	44 569	12,2	3	14 856	10,3
Fort Erie	23 486	6,4	2	11 743	6,9
Grimsby	16 996	4,7	2	8 498	6,9
Lincoln	14 335	3,9	2	7 168	6,9
Niagara-on-the-Lake	12 050	3,3	2	6 025	6,9
Pelham	12 430	3,4	1	12 430	3,5
Wainfleet	5 809	1,6	1	5 809	3,5
West Lincoln	9 933	2,7	1	9 933	3,5
TOTAL	365 197	100,0	29 + président	12 593	100,0

n'est requise par la loi pour ce poste. Une fois choisi, le président régional sera en fonction pour la totalité du mandat de trois ans du conseil.

Le premier président régional, John Campbell, a été nommé par la province en 1970 et réélu président par chacun des conseils régionaux qui a suivi jusqu'en 1985, alors qu'il décida de ne plus se présenter. Pendant toutes ces années, il n'a jamais été élu à un bureau régional, même s'il avait longtemps été un homme politique de la scène locale très respecté avant de devenir président. Wilbert Dick, le deuxième président régional, a été choisi parmi les conseillers directement élus.

Selon le budget 1988 de la municipalité régionale, le président est chargé des principales fonctions suivantes :

- a. grâce à ses qualités de commandement, assurer le fonctionnement optimum de la municipalité régionale de Niagara;
- b. identifier les besoins des gens de la région et songer aux moyens de répondre à ces besoins;
- c. établir et entretenir des rapports efficaces avec les municipalités de secteur, les commissions et les conseils locaux, le gouvernement provincial et les autres autorités gouvernementales;
- d. créer un gouvernement régional réceptif, responsable et compétent au palier local;
- e. favoriser de sains rapports de travail entre le conseil et le personnel, et entre le conseil et les comités;
- f. établir et entretenir des contacts et des liens efficaces avec la province, les autres municipalités régionales, et le gouvernement fédéral afin d'obtenir des renseignements et de l'aide, financiers et autres, dont la municipalité régionale a besoin et à laquelle elle a droit;
- g. être en mesure de guider et de coordonner le processus de prise de décisions;
- h. obtenir une participation publique optimale;
- i. étudier sur une base permanente la situation économique et politique de la municipalité régionale et recommander des mesures adéquates;

- j. créer un esprit de cohésion et d'unité parmi les membres.

Le présent budget de la municipalité régionale fait également mention des buts et objectifs du président pour l'année 1988. Il doit d'abord surveiller le fonctionnement méthodique de l'administration régionale. Il doit ensuite présider les réunions ordinaires du conseil régional et s'assurer que la prise de décisions s'effectue de manière ordonnée. Il doit finalement participer à l'élaboration d'un plan stratégique général qui comprendra des buts et des objectifs précis à court et à long terme.

Comités du conseil

Une bonne partie du travail du conseil est prise en charge par ses comités qui sont actuellement au nombre de cinq.

Comité des finances. Le rôle de ce comité est de recommander des politiques au conseil régional sur toutes les affaires concernant les fonctions des départements de l'administration, du procureur, des finances, du personnel et du secrétaire. Il est également chargé d'examiner les répercussions des opérations financières de la corporation municipale et de tenir le conseil au courant de la situation financière de la municipalité régionale. De plus, le comité fait des recommandations concernant les budgets annuels des immobilisations et de fonctionnement qui sont présentés au conseil régional à des fins d'approbation.

Comité des services sociaux. Ce comité a été créé en décembre 1988 par suite de la fusion du comité des services de santé et des services sociaux. Les départements des services de santé, des services sociaux et des personnes âgées relèvent de ce comité.

Le département des services de santé offre une variété de programmes. Les programmes de visite des infirmières et d'examen dentaires dans les écoles sont bien connus. L'inspection des restaurants et des autres établissements de traitement des aliments représente une activité importante de ce département. Un certain nombre d'autres programmes ont été mis en oeuvre dans divers secteurs comme les programmes de santé mentale, de soins prénataux, de soins à domicile et pour le SIDA.

Le département des services sociaux est chargé du versement des chèques d'aide sociale et des autres services connexes offerts aux bénéficiaires.

Le département des personnes âgées est chargé de six foyers et de divers services communautaires de soutien pour les personnes âgées.

Comité directeur de la Société ontarienne de gestion des déchets (SOGD). Le rôle de ce comité est d'étudier la proposition de la Société ontarienne de gestion des déchets visant à établir une usine centralisée et intégrée d'élimination et de traitement des déchets dangereux dans le canton de West Lincoln. Le contrôle de l'action et des documents de la SOGD, et des autres parties et intérêts principaux, la poursuite de recherches et d'analyses dans le cadre du plan de préparation à l'enquête approuvé par le conseil régional en juillet 1987 (indépendamment et conjointement avec le canton de West Lincoln) et la sélection, ainsi que la préparation des témoins appuyant la cause de la municipalité régionale au cours des audiences publiques, figurent parmi les objectifs du comité pour l'année 1988.

Comité d'aménagement et de développement économique. Le comité d'aménagement et de développement économique est chargé de mettre à jour le plan officiel de la municipalité régionale et de faire des recommandations au conseil sur toutes les affaires concernant ce plan. L'objectif du plan est de coordonner les activités de la population, de l'économie et de protéger l'environnement de manière à favoriser la création du meilleur milieu physique et social qui soit pour la collectivité. Pour y parvenir, il est nécessaire de préparer et de réviser le plan officiel de la région du Niagara, d'étudier et d'approuver les demandes d'aménagement, et d'informer le public en général.

Comité sur les travaux et les services publics. Ce comité s'occupe principalement des ouvrages de purification d'eau, des stations d'épuration des eaux d'égouts, et des routes. Les travaux liés à l'épuration de l'eau et des eaux d'égouts comprennent la construction, la surveillance et la gestion des systèmes régionaux d'épuration, des activités connexes, et de la prestation de ce service à un prix de gros aux municipalités de secteur. Ce comité est également chargé de la construction, de l'entretien, de l'administration du réseau routier régional et du contrôle de la circulation sur les routes de ce réseau.

Avec l'accord des municipalités de secteur et du ministère de l'Environnement de l'Ontario, la municipalité régionale joue actuellement un rôle d'intermédiaire auprès des municipalités de secteur, afin de les aider à élaborer un plan pour la gestion des déchets solides. La municipalité régionale n'est pas chargée de l'élimination des déchets et n'exploite aucune décharge.

Fonctionnement des comités

Comme il pourrait s'avérer difficile d'avoir des discussions fructueuses lorsque le conseil au complet est réuni, les comités s'occupent d'une partie importante des travaux. Sur le plan juridique, toutes les décisions doivent être approuvées par le conseil dans son ensemble, mais une bonne partie des discussions ont lieu dans les comités qui présentent leurs recommandations devant tout le conseil. Cela permet non seulement de rationaliser le travail du conseil, mais également d'accroître l'importance des comités.

Les conseillers peuvent choisir les comités auxquels ils désirent appartenir. Chaque conseiller peut faire partie d'un nombre illimité de comités; ainsi, certains font partie de plusieurs comités, alors que d'autres choisissent de ne participer qu'à quelques comités seulement. La plupart des conseillers sont en outre membres des conseils de plusieurs commissions, agences et autres organismes spéciaux.

Le président et le vice-président des comités sont élus par les membres au cours de la première rencontre suivant les élections municipales. Leur mandat est de trois ans, sauf s'ils décident de se retirer.

Certains comités observent des conventions. La plus remarquable est l'idée selon laquelle toutes les municipalités de secteur devraient être représentées au sein du comité des travaux publics.

La fréquence des rencontres n'est prévue dans aucune loi; les comités se réunissent au besoin. Il y a généralement deux réunions par mois d'un après-midi chacune. La plupart sont ouvertes à la population, mais elles ne font jamais l'objet d'un grand battage publicitaire, ne sont jamais très populaires et ne reçoivent pas une très grande attention des médias locaux.

ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS

On peut diviser les divers organismes, conseils et commissions autonomes en trois catégories principales : les organismes auxquels le conseil contribue financièrement, les organismes auxquels le conseil nomme des membres mais qu'il ne finance pas, et les organismes indépendants ayant des activités dans la région du Niagara.

Le conseil régional des commissaires de police du Niagara, les services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara, le comité des services à l'enfance, la Société de

développement de la région du Niagara, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara et le conseil touristique de la région du Niagara reçoivent des fonds du conseil régional.

Les organismes auxquels le conseil nomme des membres, mais auxquels il ne fait généralement pas de contribution financière, comprennent notamment la chambre de commerce régionale et divers conseils d'hôpitaux.

La Commission des parcs du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara et le conseil régional de santé du Niagara comptent parmi les organismes indépendants de la région.

LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

Le tableau 3.2 indique le partage des responsabilités relatives à diverses fonctions entre la municipalité régionale et les municipalités de secteur. Les responsabilités qui ont été attribuées de façon non équivoque à un palier n'ont généralement pas posé de problèmes sérieux. Cependant, les services partagés par deux paliers ont soulevé certaines inquiétudes. Certaines de celles-ci seront traitées dans les prochains chapitres, mais une brève description du partage des responsabilités est d'abord présentée ci-dessous.

Routes. La municipalité régionale est chargée des principales voies à grande circulation, lesquelles servent aux déplacements des résidents à l'intérieur de la région. Elles ont tendance à être les routes les plus fréquentées de la région. Les municipalités de secteur sont responsables des rues de leur localité. Il arrive parfois que les municipalités de secteur entretiennent les routes régionales et reçoivent un dédommagement de la municipalité régionale. On a exprimé certaines inquiétudes concernant le double emploi de l'entretien des routes.

Aménagement. La municipalité régionale est chargée de la préparation d'un plan global d'aménagement du territoire. Ce plan, qui décrit les grandes catégories d'utilisation, n'est pas aussi détaillé que les règlements de zonage. Les municipalités de secteur préparent également des plans officiels. Bien que plus détaillés que celui de la municipalité régionale, ils doivent s'y conformer. Les municipalités de secteur sont responsables de l'approbation initiale des plans de lotissement, mais c'est la municipalité régionale qui prend la décision finale. Le comité régional

TABLEAU 3.2
PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Fonction	Municipalité régionale	Municipalité de secteur	Partagée
Police	X		
Incendie		X	
Planification d'urgence			X
Santé	X		
Services sociaux	X		
Bibliothèques		X	
Parcs		X	
Centres récréatifs et communautaires		X	
Transport public		X	
Routes et circulation			X
Enlèvement et épuration des eaux d'égouts			X
Assainissement et distribution de l'eau			X
Enlèvement et épuration des déchets solides		X	
Services hydro-électriques municipaux		X	
Développement économique			X
Délivrance de permis			X
Emprunt de capitaux	X		
Recouvrement d'impôts		X	
Aménagement			X

de morcellement des terres est chargé de l'approbation de la division des terres.

La municipalité régionale et les municipalités locales sont étroitement liées en matière d'aménagement. Il s'agit d'un secteur qui a créé bien des tensions entre les deux paliers de gouvernement.

Développement économique. Dans ce domaine, la délimitation précise des pouvoirs des deux sphères d'attribution n'est pas claire. En principe, la municipalité régionale représente toute la région du Niagara sur la scène internationale et dirige les nouveaux promoteurs industriels vers les responsables du développement économique des municipalités de secteur. Celles-ci offrent des terrains aux nouvelles industries, de l'information sur leurs services respectifs et les aide avec les formalités locales.

Bien que l'allocation budgétaire totale pour cette fonction ne soit pas importante, elle a entraîné certains conflits entre les représentants locaux et régionaux.

Eau. Dans ce domaine, la municipalité régionale joue le rôle de "grossiste" et les municipalités de secteur celui de "détaillants". En d'autres mots, la municipalité régionale tire l'eau non traitée des lacs et des rivières et exploite les installations de traitement. Les municipalités de secteur achètent l'eau potable et la livre directement aux consommateurs.

Le raisonnement à l'origine de ce partage des responsabilités est le suivant : la municipalité régionale assume la portion la plus coûteuse des services et répartit leurs coûts sur un grand nombre d'utilisateurs, ce qui lui permet de réaliser des économies d'échelle. Les municipalités de secteur sont responsables de la partie essentiellement locale des services.

Eaux d'égouts. Le partage des responsabilités de ce service repose sur un raisonnement analogue à celui du service d'eau. La municipalité régionale est chargée de l'exploitation des usines de traitement et fournit les collecteurs principaux. Les municipalités de secteur sont responsables des plus petites conduites d'égout qui sont directement raccordées aux résidences et aux commerces.

Planification d'urgence. La planification d'urgence englobe diverses activités organisées par de nombreux départements des administrations locale et régionale, de même que par les gouvernements fédéral et provincial. La nouvelle ligne 911 permettra de centraliser certains des services essentiels, dont les services de pompiers, de police et

d'ambulance. Les municipalités de secteur possèdent également des plans d'urgence.

Il ne semble pas que le double emploi pose un problème dans ce secteur.

L'ORGANE ADMINISTRATIF DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Le conseil est l'organe décisionnel de la municipalité régionale, mais la majeure partie du travail quotidien est effectuée par les 2 400 personnes qui travaillent directement ou indirectement pour la municipalité régionale. L'organigramme, le budget et les renseignements concernant le personnel figurant dans les pages suivantes, illustrent comment l'administration régionale est organisée.

ORGANIGRAMME DE LA RÉGION DU NIAGARA

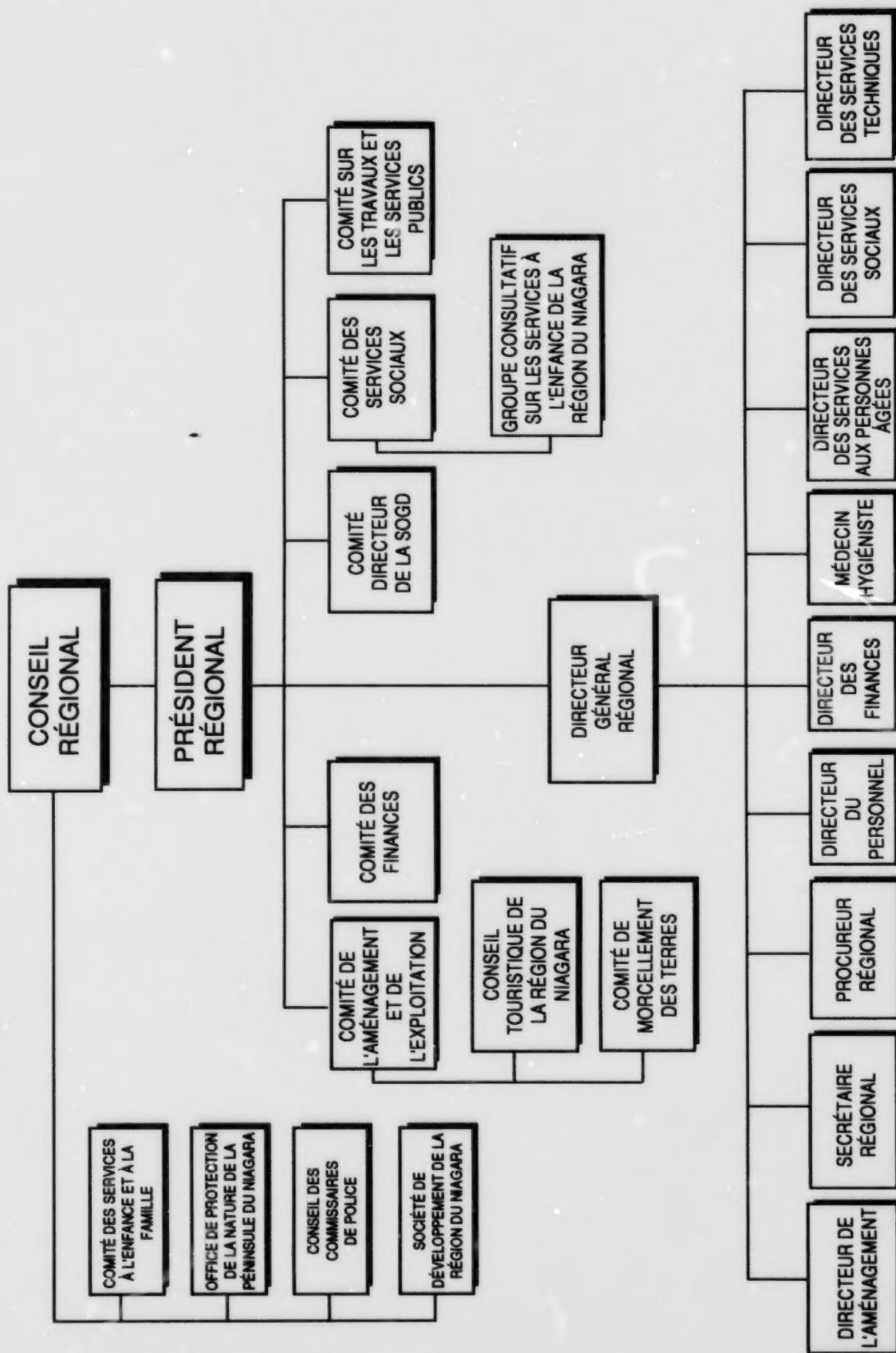


TABLEAU 3.3

DÉPENSES COURANTES, DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS ET PERSONNEL À TEMPS PLEIN

1988

DÉPARTEMENT RÉGIONAL	BUDGET BRUT 1988	POURCENTAGE DU TOTAL DU BUDGET	PERSONNEL À TEMPS PLEIN	POURCENTAGE DU PERSONNEL TOTAL
Membres du conseil	306 600	0,1	-	-
Bureau du président	111 707	-	1	-
Bureau du directeur général	1 150 348	0,5	2	0,1
Département du secrétaire	519 562	0,2	10	0,4
Département des finances	4 897 008	2,1	46	1,8
Département du procureur	173 063	0,1	4	0,2
Département du personnel	314 810	0,1	12	0,5
Département des services sociaux	31 085 367	13,4	134	5,2
Département des personnes âgées	27 487 898	11,8	414	16,1
Département des travaux publics	33 411 472	14,4	722	28,1
Département des services de santé	16 048 463	6,9	231	9,0
Aménagement et exploitation	1 026 757	0,4	22	0,9
Frais de la dette	4 212 653	1,8	-	-
Coordinateur des services d'incendie	5 490	-	-	-
Total	120 751 198	51,9	1 598	62,1
ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS				
Commission des services à l'enfance	244 259	0,1	4	0,2
Services à l'enfance et à la famille	1 646 577	0,7	191	7,4
Société de développement de la région du Niagara	495 161	0,2	6	0,2
Comité de morcellement des terres	214 486	0,1	4	0,2
Subventions et prélèvements spéciaux	1 314 786	0,6	-	-
Commission de la police	42 620 747	18,3	767	29,8
Total	46 536 016	20,0	972	37,8
SERVICES PUBLICS AUTO-FINANCÉS				
Stations d'épuration des eaux d'égouts	45 379 219	19,5	*	-
Stations de traitement d'eau	19 796 796	8,5	*	-
Total	65 176 015	28,0	-	-
TOTAL GÉNÉRAL	232 463 229	100,0	2 570	100,0

* Les chiffres concernant le personnel sont compris dans ceux du développement des travaux publics.

SOURCE : Municipalité régionale de Niagara, budget des dépenses courantes et des dépenses d'immobilisations, 1988.

CHAPITRE 4

LES TRAVAUX DE LA PRÉSENTE COMMISSION

En février 1988, le ministre des Affaires municipales, l'honorable John Eakins, a nommé Harry Kitchen président de la Commission d'étude de la région du Niagara. Au début d'avril, David Siegel a été nommé directeur de la recherche. Ils représentent le personnel professionnel au complet à l'emploi direct de la Commission.

Les travaux de la Commission ont débuté par la convocation d'une série de rencontres entre le président de la Commission et le conseil régional, les conseils des douze municipalités de secteur et le personnel supérieur des treize municipalités. Au cours de chacune de ces rencontres, les participants ont été invités, soit collectivement soit individuellement, à collaborer à la présente Commission en fournissant des renseignements sur les travaux actuels de l'administration de la région du Niagara, et à faire part de leurs commentaires et opinions sur son fonctionnement. La Commission a été enchantée par le nombre de réponses reçues et par leur opportunité.

De nombreux organismes et particuliers ont en outre informé la Commission de leurs inquiétudes par écrit ou en communiquant directement avec la Commission. Ces renseignements ont été très utiles. Les réactions aux allocutions du président et du directeur de la recherche aux clubs philanthropiques et aux autres organismes de la région ont permis de mieux connaître la réaction du public. La liste complète des dossiers reçus et des réunions figure dans les annexes.

De nombreuses analyses et suggestions sérieuses ont été présentées à la Commission au cours des quatre assemblées publiques qui se sont tenues en mai 1988. Ces assemblées, qui ont eu lieu à St. Catharines, Port Colborne, Niagara Falls et Grimsby, ont attiré plus de 120 personnes. Même si les observations écrites et verbales semblaient indiquer certaines différences d'opinion relativement aux recommandations que doit faire la Commission en vue de résoudre des questions particulières, elles se caractérisaient par leur grande similitude en matière de perception et d'identification des problèmes actuels.

La Commission a publié son premier document en juillet 1988, grâce aux renseignements qu'elle avait obtenus de plusieurs sources. Cette publication, intitulée Statement of the Issues, avaient deux objectifs : identifier les questions

que les discussions préliminaires de la Commission avaient indiqué comme étant les plus importantes, et inviter les particuliers et les groupes à présenter leurs recommandations à la Commission concernant les questions qui les intéressent.

La réaction au Statement of the Issues a été favorable. Pour la plupart des gens, il semble que la publication a su reconnaître les questions essentielles; certains estiment toutefois que la Commission aurait dû prendre en considération les questions qu'elle a, pour diverses raisons, décidé de ne pas étudier.

La Commission n'a pas tenté d'étudier chaque aspect de l'administration régionale du Niagara. Étant donné le budget et le temps dont elle disposait, elle n'aurait pu faire un bon travail si elle avait entrepris d'examiner dans les détails chaque service offert par la municipalité régionale. La Commission a donc circonscrit son domaine d'étude à l'aide des deux critères suivants.

La Commission a d'abord été créée en vertu du mandat que lui a confié le ministère des Affaires municipales. Elle n'est autorisée qu'à entreprendre les travaux prévus par ce mandat. Le mandat complet de la Commission est reproduit au début du rapport, mais l'idée générale à la base de la présente étude porte sur deux aspects de l'administration régionale :

- i) l'imputabilité et la représentation,
- ii) la prestation de services en tenant particulièrement compte des rapports entre, d'une part, la municipalité régionale et, d'autre part, les municipalités de secteur, les organismes, les conseils et les commissions.

Bon nombre de préoccupations des citoyens dépassaient considérablement le mandat de la présente Commission. Lors des assemblées publiques et privées, la Commission a souvent entendu des critiques concernant les municipalités de secteur ou le gouvernement en général. En dépit de leur validité, la Commission ne peut rien faire. La Commission n'est pas non plus en mesure d'intervenir dans les domaines où les citoyens n'ont pu obtenir l'accord des administrations régionale ou locale à leurs demandes. Par exemple, le groupement Persons United for Self-Help a tenté de sensibiliser davantage la population aux besoins des personnes physiquement handicapées afin d'influencer la conception des édifices et la prestation de services de transports en commun régionaux. Bien que la présente Commission comprenne ces problèmes, elle estime qu'ils devraient être résolus par les administrations régionale et locale lors de débats politiques appropriés.

Les doléances des citoyens relativement à certaines décisions rendues par les conseils locaux ou régionaux concernant l'aménagement et le zonage, ou l'extension des services à certaines propriétés figurent parmi les demandes qui n'ont pas été étudiées par la Commission.

La Commission n'a ni joué un rôle de protecteur du citoyen, ni surveillé les activités quotidiennes des conseils locaux et régionaux, ni commenté leurs décisions. Dans bien des cas, il existe des organismes d'appel régionaux et provinciaux qui ont été créés pour régler ces problèmes. La présente Commission n'a pas été mise sur pied afin de devenir une autre cour d'appel devant s'occuper des affaires qui ont été discutées par les conseils et leurs mécanismes d'appel appropriés.

Une fois la nature des questions à étudier bien définie, la Commission a analysé avec soin les commentaires formulés au cours des diverses assemblées, puis elle a séparé les services aux prises avec de graves problèmes de ceux donnant généralement satisfaction. Étant donné les ressources limitées et le peu de temps dont elle disposait, elle n'a étudié que les problèmes les plus urgents.

Ainsi, il semble que les services offerts par les départements de santé et des personnes âgées soient généralement satisfaisants. Si des inquiétudes ont été exprimées concernant certaines politiques du département des services sociaux elles portaient généralement sur le niveau des prestations ou sur le type de services offerts. Ces questions sont définies dans les politiques provinciales, qui viennent tout juste de faire l'objet d'une grande étude provinciale.¹⁸ La Commission ne pouvait rien ajouter au travail déjà en cours dans ce secteur.

La Commission s'est alors concentrée sur des secteurs particuliers où certains problèmes avaient été identifiés et pour lesquels il fallait trouver des solutions. Une fois ces problèmes identifiés, la Commission devait commander huit études générales permettant de déterminer si ces problèmes étaient réels. Ces études avaient pour but de fournir à la Commission des renseignements sur les services, d'évaluer les

¹⁸ Ontario, Commission de révision de l'aide sociale, Transitions (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988).

problèmes actuels et de recommander certains correctifs.¹⁹

Le personnel de la Commission a mené une étude et des experts-conseils indépendants se sont chargés des sept autres. Ces études leur ont été confiées par l'entremise d'un processus d'appel d'offre, à l'exception des études de moindre envergure. On a demandé à chaque expert-conseil de présenter un plan de travail et de faire une offre basée sur le mandat de la Commission. Le personnel du ministère des Affaires municipales a prêté son assistance à la Commission pour l'identification des meilleures offres, en tenant compte de leur valeur vénale et de la qualité du plan de travail.

Les experts-conseils choisis ont rédigé des rapports indépendants dans le cadre de leurs attributions. Le rôle de la Commission était de s'assurer que le produit final était de bonne qualité et qu'il correspondait au mandat donné. Les experts-conseils indépendants étaient entièrement responsables des méthodes utilisées et des recommandations formulées dans ces études générales. Comme les prochains chapitres du présent rapport le révèlent, la Commission a accepté leurs recommandations dans certains cas et, dans d'autres, elle les a rejetées.

Les études générales figurent à l'annexe A. Certaines ont été publiées en septembre et d'autres en novembre 1988. Elles ont été distribuées à la population en général, aux hommes politiques, et au personnel de la municipalité régionale et des municipalités de secteur. Les rapports des études ont fait l'objet de nombreuses discussions dans les médias locaux.

Pour connaître les impressions de la population sur ces rapports, la Commission a tenu cinq assemblées publiques en décembre à St. Catharines, Fort Erie, Niagara Falls, Welland et West Lincoln. Environ 85 personnes y ont assisté. Même si de nombreux points soulevés étaient de même nature que ceux discutés au cours des assemblées du mois de mai, certains commentaires supplémentaires et utiles ont été présentés. Ces commentaires étaient basés sur diverses lectures des études générales.

Suite aux assemblées publiques, la Commission a convoqué une dernière série d'assemblées avec les représentants et le personnel de la municipalité régionale et des municipalités de secteur.

De plus, la Commission a contacté personnellement les

¹⁹ La liste des études qui ont été publiées figure à l'annexe A.

représentants et le personnel des autres municipalités de secteur et des ministères provinciaux en vue de discuter et de découvrir comment elles avaient réglé des problèmes semblables. Ces assemblées ont été très instructives et ont aidé la Commission à adopter d'autres solutions aux problèmes qui touchent l'administration de la région du Niagara.

Toutes les assemblées et les consultations publiques ont pris fin le 30 décembre 1988 afin de permettre au président et au directeur de la recherche de rédiger le rapport final en janvier et février. Ce rapport sera présenté au ministère des Affaires municipales au début de mars 1989.

TABLEAU 4.1

ÉCHÉANCIER DE LA COMMISSION

1988

Février	Nomination du président
Mars-juin	Rencontres avec les conseils et le personnel
Mai	Premières audiences publiques
Juillet	Publication de <u>Statement of the Issues</u>
Septembre	Publication de la première série d'études de recherche
Novembre	Publication de la seconde série d'études de recherche
Décembre	Deuxième série d'assemblées publiques

1989

Mars	Rapport envoyé au ministère des Affaires municipales
------	--

CHAPITRE 5

APERÇU DES RECETTES ET DES DÉPENSES

INTRODUCTION

La Commission a reçu un certain nombre de plaintes concernant la croissance excessive des dépenses et des impôts fonciers régionaux. Plus carrément, on lui a indiqué à maintes reprises que l'administration régionale était trop coûteuse, causait un double emploi dans la prestation des services et était tout à fait inutile. On a entendu à plusieurs occasions le genre d'énoncés suivant : "Dissolvez l'administration régionale, elle coûte trop cher." "Éliminez l'administration régionale et retournez au système précédent." "Il y a trop de chevauchement, ce système est inefficace et coûteux." etc.

De même, la majorité des conseillers régionaux qui ont répondu à un sondage mené en juillet 1988²⁰ étaient d'accord ou vivement d'accord avec l'idée que les dépenses et les impôts fonciers régionaux croissaient trop rapidement. Sur vingt-sept, dix-sept conseillers régionaux appuyaient l'énoncé disant que "les dépenses régionales ont augmenté trop rapidement au cours des quelques dernières années." Dix-neuf des vingt-sept conseillers interrogés considéraient que "les impôts fonciers régionaux ont augmenté trop rapidement au cours des quelques dernières années."

Essentiellement, un grand nombre de citoyens et de conseillers régionaux ont l'impression que les dépenses régionales croissent rapidement, peut-être plus rapidement qu'il n'est nécessaire. L'examen de cette question est une tâche difficile, voire impossible. Une augmentation considérée comme excessive par une personne peut être jugée acceptable par d'autres. Une augmentation de un pour cent par année est-elle trop élevée? Est-ce qu'une augmentation annuelle de quatre pour cent est trop élevée? Il y a peut-être des gens qui considèrent qu'une variation annuelle de zéro pour cent est excessive. Ces exemples indiquent qu'il n'existe pas de norme ou de point de repère clairement défini stipulant à quel moment une croissance des dépenses devient excessive.

Étant donné que les opinions quant à savoir ce qui est un niveau correct de dépenses ou un taux de croissance approprié

²⁰ Brian Koscak et David Siegel. Accountability and Representation (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988).

varient grandement, la Commission ne peut ni ne veut établir un niveau cible. Il revient au lecteur de prendre ce genre de décision.

Cependant, le présent chapitre aidera le lecteur en lui présentant des faits sur les tendances d'ensemble des dépenses et des recettes pour la région pour la période de 1977 à 1986. Des données semblables sont également fournies pour d'autres municipalités de l'Ontario à un et à deux paliers. On a choisi l'année 1977 comme point de départ parce qu'il s'agit de l'année où la Commission Archer a terminé l'étude précédente sur l'administration régionale de Niagara. C'est également la première année pour laquelle des données étaient disponibles pour toutes les municipalités dans la base de données MARS²¹. Enfin, 1986 est l'année la plus récente pour laquelle des données complètes étaient disponibles au moment de l'étude de la présente Commission.

DÉPENSES PAR FONCTION ET NIVEAU D'ADMINISTRATION : NIAGARA

Il peut être très trompeur de présenter les augmentations ou les variations en pourcentage des dépenses totales étant donné, en particulier, qu'une grande partie d'une augmentation peut être attribuée à l'inflation (qui a connu une hausse de 93 pour 100 entre 1977 et 1986) et qu'une partie peut être attribuée à une hausse du nombre de ménages (qui a augmenté de 11 pour 100 dans la région du Niagara pendant la même période).

La majeure partie de l'analyse contenue dans le présent rapport est faite d'après les chiffres en dollars constants par ménage. Les termes dollars "réels" ou "constants" signifient que l'inflation a été enlevée des chiffres afin que des comparaisons puissent être basées sur des dollars constants, et non pas sur des dollars courants, qui renvoient aux chiffres réels pour chaque année en tenant compte de l'inflation. Il est difficile de comparer des chiffres en dollars courants étant donné qu'ils sont touchés à la fois par les variations de l'inflation et du niveau des dépenses. Ainsi, ce genre de comparaison sur une certaine période est beaucoup moins utile que les comparaisons en dollars constants ou réels. Dans le présent chapitre, toutes les

²¹ Le Système d'analyse et d'extraction des données sur les municipalités (MARS) est une base de données exhaustive et uniforme créée par le ministère des Affaires municipales pour enregistrer des données financières pour toutes les municipalités de l'Ontario.

analyses portent sur des chiffres en dollars constants, sauf indication contraire.²²

Les chiffres des dépenses par ménage utilisés dans ce chapitre ne renvoient pas seulement aux dépenses moyennes effectuées dans le secteur résidentiel. Il est impossible de séparer les dépenses des administrations locales et régionales selon le bénéficiaire; par exemple, on ne peut séparer les dépenses pour les services de police selon l'élément destiné aux propriétés résidentielles par rapport à celui consacré aux propriétés commerciales et industrielles.

Cette mesure par ménage accumule toutes les dépenses par fonction et divise le total par le nombre de ménage.²³ L'utilisation des chiffres par ménage est la méthode la plus généralement acceptée de mesurer les variations sur une certaine période et entre les municipalités parce que ses résultats ne sont pas influencés par les variations causées par le changement du nombre de ménages dans les différents territoires. On considère qu'il s'agit d'une meilleure méthode que celle des mesures par habitant parce que l'expérience indique que le nombre de ménages a une plus grande influence sur les dépenses municipales que le nombre de résidents.

En plus, un examen des dépenses d'une année précise peut produire certaines irrégularités. Par exemple, un projet important de réfection de route peut exiger des dépenses considérables et faire diminuer les dépenses relatives aux autres fonctions. Un examen des dépenses sur plusieurs années peut donner des résultats légèrement différents. Le présent chapitre analyse à la fois les tendances des dépenses et les dépenses d'une année précise afin de broser un tableau aussi complet que possible.

Municipalité régionale et municipalités de secteur réunies

Le tableau 3.2 indiquait le palier d'administration locale responsable de la prestation de divers services dans la région du Niagara. Le coût total de la prestation des services offerts par les deux paliers d'administration locale

²² On a utilisé l'indice des prix pour les dépenses du gouvernement en dollars de 1981.

²³ Étant donné qu'ils ont un effet plus important sur les dépenses municipales, les chiffres par ménage sont habituellement utilisés au lieu des chiffres relatifs à la population.

s'élevait à presque 323 millions de dollars en 1986.²⁴ Plus de 48 pour 100 de ce montant tombait sous la responsabilité de l'administration régionale. Entre 1977 et 1986, les dépenses de la municipalité régionale et des municipalités de secteur réunies ont augmenté à un taux annuel moyen de 8,1 pour 100.²⁵

Une fois l'augmentation attribuable à l'inflation et à la croissance des ménages éliminée, les dépenses par ménage en dollars constants ont augmenté de trois dixièmes de 1 pour 100 par année (colonne 4 du tableau 5.1). Cette augmentation a été entraînée en grande partie par la croissance des dépenses pour les services sociaux (1,8 pour 100 par année) et les services environnementaux (1,5 pour 100). Les dépenses touchant les transports (principalement les routes), la culture et les loisirs, et la santé ont connu une baisse au cours de la décennie.

Les dépenses relatives aux transports et à l'environnement (colonne 1), les deux éléments les plus importants, représentaient dans chacun des cas presque 21 pour 100 des budgets locaux et régionaux réunis (colonne 2) en 1986. Suivaient de près la protection (les services de police et la protection contre les incendies) et les services sociaux qui représentaient environ 19 et 16 pour 100 respectivement.

Administration régionale

Les colonnes 5 à 8 du tableau 5.1 identifient les caractéristiques les plus saillantes des dépenses de l'administration régionale. Les services sociaux, la protection (presque entièrement des services de police) et l'environnement représentaient 33, 24 et 22 pour 100 respectivement du budget total de la région en 1986 (colonne 6). À l'autre extrême, la culture et les loisirs (0,1 pour 100), l'aménagement et le développement économique (1,1 pour 100) et la santé (3,8 pour 100) ont absorbé la plus petite partie du budget.

Il est bon de mentionner que le plus gros des critiques dirigées contre la région en ce qui a trait au double emploi dans la prestation des services, et donc à l'inefficacité, touche le domaine de l'entretien des routes (principalement, l'enlèvement de la neige), de l'aménagement et du

²⁴ John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 1.

²⁵ Ibid, tableau 2.

TABLEAU 5.1

COMPARAISON DES DÉPENSES PAR MÉNAGE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

1986

MUN. RÉGION. PLUS MUNICIPALITÉS DE SECTEUR				MUNICIPALITÉ RÉGIONALE				MUNICIPALITÉS DE SECTEUR				
Fonction	Dépenses par ménage \$ courants	Pourcentage du total	Augmentation des dépenses réelles 1977-1986	Variation (%) annuelle moyenne par ménage	Dépenses par ménage \$ courants	Pourcentage du total	Augmentation des dépenses réelles 1977-1986	Variation (%) annuelle moyenne par ménage	Dépenses par ménage \$ courants	Pourcentage du total	Augmentation des dépenses réelles 1977-1986	Variation (%) annuelle moyenne par ménage
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Administration générale	224	9,8	19	1,3	74	6,8	16	4,0	149	12,6	2	0,2
Protection	428	18,7	22	0,8	266	24,2	11	0,6	162	13,7	11	1,1
Transports	468	20,5	-71	-2,0	116	10,6	-32	-3,4	352	29,7	-39	-1,5
Environnement	477	20,9	46	1,5	237	21,5	39	2,8	240	20,3	6	0,4
Santé	62	2,7	-1	-0,3	42	3,8	3	0,9	20	1,7	-4	-2,5
Services sociaux	360	15,8	40	1,8	352	32,8	40	1,8	8	0,7	0	0,4
Culture et loisirs	198	8,7	-20	-1,4	1	0,1	0	0,0	197	16,6	-21	-1,4
Aménagement et développement économique	67	2,9	7	1,6	12	1,1	2	2,4	55	4,7	5	1,4
Total	2 285	100,0	40	0,3	1 100	100,0	79	1,1	1 184	100,0	-39	-0,5

Source : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 3.

développement économique. Le total des dépenses consacrées à ces trois services en 1986 représentait un pourcentage relativement peu élevé du budget total de la région (colonne 6). En fait, l'aménagement et le développement réunis ont absorbé 1,1 pour 100 du budget régional total tandis que les dépenses relatives à l'entretien des routes s'élevaient à une fraction des dépenses destinées aux routes (colonne 5).

Bref, la majeure partie des critiques relatives au double emploi dans le domaine des services portent sur des services ne représentant qu'une très petite partie du budget de la région. On ne veut cependant pas suggérer ici que les problèmes dans ces secteurs ne sont pas importants. En fait, pour les citoyens touchés par un ou plusieurs de ces secteurs, il se peut que ces problèmes soient très importants. Les chapitres 10, 11 et 12 traitent de ces secteurs séparément.

La colonne 7 indique que les services sociaux (40 \$) et l'environnement (39 \$) ont connu l'augmentation la plus importante des dépenses par ménage en dollars constants, les routes connaissant une baisse de 32 \$. La colonne 8 est peut-être celle qui jette le plus de lumière sur la question étant donné qu'elle donne le pourcentage de l'augmentation annuelle moyenne des dépenses réelles par ménage. Au cours de la décennie, les dépenses régionales par ménage ont crû à un taux annuel moyen, après l'inflation, de 1,1 pour 100. Cette augmentation a été en grande partie entraînée par les augmentations des dépenses pour les services environnementaux (2,8 pour 100) et les services sociaux (1,8 pour 100), que les citoyens ne veulent pas voir diminuer. En fait, les citoyens ont indiqué à la présente Commission, lors de nombreuses réunions ou dans des soumissions, que ces services ne devraient pas être réduits. On a soutenu qu'ils sont essentiels et doivent être conservés.

En résumé, nous avons reçu des avis incompatibles. D'un côté, les citoyens affirmaient que les dépenses de l'administration régionale augmentaient trop rapidement et de façon excessive. De l'autre, un grand nombre de ces citoyens soutenaient que certains services (services sociaux et environnementaux, en particulier) doivent être conservés, voir étendus. Cependant, ce sont précisément là les services qui sont principalement responsables de la hausse.

Municipalités de secteur

En 1986, les dépenses des municipalités de secteur de la région du Niagara s'élevaient à plus de 167 millions de dollars, soit 52 pour 100 du total des dépenses de la municipalité régionale et des municipalités de secteur

réunies.²⁸

Les principales dépenses par ménage (colonnes 9 et 10) des municipalités de secteur ont été faites dans les domaines des transports (les transports en commun et les routes représentaient presque 30 pour 100), de l'environnement (20 pour 100) et des loisirs et de la culture (17 pour 100). En dollars constants, une combinaison d'augmentations relativement peu élevées pour ce qui est de la protection (11 \$), de l'environnement (6 \$), de l'aménagement et du développement économique (5 \$) et de l'administration générale (2 \$) a été compensée largement par des baisses dans les domaines des transports (39 \$) et de la culture et des loisirs (21 \$) pour en arriver à une diminution globale de 39 \$ par ménage. Au total, les dépenses en dollars constants par ménage ont connu une baisse de 0,5 pour 100 par année (colonne 12).

Le tableau 5.2 résume les dépenses de chacune des municipalités de secteur pour 1986. Les dépenses par ménage variaient entre 689 \$ à Wainfleet et 1 426 \$ à Port Colborne (colonne 1), la moyenne pour toutes les municipalités étant de 1 184 \$ (colonne 9 du tableau 5.1).

Au cours de la décennie allant de 1977 à 1986, sept des 12 municipalités de secteur ont enregistré une diminution des dépenses réelles par ménage, les baisses les plus importantes étant attribuées à Thorold (2,3 pour 100 par année), Grimsby (2,0 pour 100 par année) et Pelham (1,9 pour 100 par année). Les dépenses de Fort Erie sont demeurées stables tandis que celles des quatre autres municipalités ont connu des augmentations allant de 1,5 pour 100 (Wainfleet) à 0,5 pour 100 (Lincoln).

Le tableau 5.3 donne la répartition des dépenses dans chacune des municipalités de secteur pour l'année 1986. Ce tableau indique qu'il existe des différences considérables quant au pourcentage du budget des municipalités de secteur consacré aux diverses fonctions. Par exemple, plus de 18 pour 100 du budget de Port Colborne est allé vers l'administration générale (pourcentage le plus élevé) tandis qu'un peu plus de 10 pour 100 du budget a été consacré à des dépenses semblables à Welland (pourcentage le plus bas). Presque 52 pour 100 du budget de West Lincoln (pourcentage le plus élevé) a été utilisé pour les transports tandis que Port Colborne a dépensé moins de 21 pour 100 de son budget dans ce domaine (pourcentage le moins élevé).

²⁸ Ibid., tableau 1.

TABLEAU 5.2

DÉPENSES PAR MÉNAGE PAR MUNICIPALITÉ DE SECTEUR

Municipalité	Dépenses par ménage 1986	Taux de croissance annuel moyen (\$ courants) 1977-1986	Augmentation des dépenses réelles par ménage 1977-1986	Taux de croissance annuel moyen (\$ constants) 1977-1986
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	1 347	6,0	-142	-1,4
Port Colborne	1 426	7,3	- 21	-0,2
St. Catharines	1 238	8,3	53	0,7
Welland	1 129	6,3	- 98	-1,2
Thorold	1 101	5,1	-194	-2,3
Fort Erie	908	7,6	1	0,0
Grimsby	1 043	5,4	-158	-2,0
Lincoln	1 125	8,1	36	0,5
Niagara-on-the-Lake	1 133	6,4	- 92	-1,1
Pelham	839	5,5	-122	-1,9
Wainfleet	689	9,2	66	1,5
West Lincoln	1 169	8,5	67	0,9
TOTAL	1 184	7,1	- 38	-0,5

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir des tableaux 3 et 7.

TABLEAU 5.3

RÉPARTITION (%) DES DÉPENSES PAR MUNICIPALITÉ DE SECTEUR
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE NIAGARA

1986

Municipalité	Administration générale	Protec- tion	Transports	Services environne- mentaux	Santé	Services sociaux	Culture et loisirs	Aménagement
Niagara Falls	10,6	16,5	33,4	17,6	2,9	0,6	14,3	3,9
Port Colborne	18,2	11,4	20,8	22,9	0,0	0,0	18,0	8,6
St. Catharines	12,2	15,1	30,0	18,9	1,4	1,3	17,4	3,8
Welland	10,2	15,9	29,2	18,7	1,0	0,0	19,2	5,7
Thorold	17,7	13,7	26,0	19,8	3,5	0,7	17,2	1,6
Fort Erie	14,3	7,9	24,1	33,5	1,4	0,2	15,8	2,8
Grimsby	14,0	6,7	22,2	28,8	1,2	1,4	21,9	3,8
Lincoln	11,3	8,2	34,5	22,9	1,6	0,9	13,3	7,3
Niagara-on-the-Lake	14,7	8,8	23,0	25,3	1,8	0,2	15,3	7,3
Pelham	15,1	11,3	30,4	18,9	2,3	0,0	17,6	4,3
Wainfleet	16,2	10,0	34,5	5,6	1,8	0,0	15,8	16,0
West Lincoln	14,7	6,1	51,6	15,7	0,7	0,0	8,1	3,1
<u>1986</u>								
Région	6,8	24,2	10,6	21,5	3,8	32,0	0,1	1,1
Municipalités de secteur	12,6	13,7	29,7	20,3	1,7	0,7	16,6	4,7
Total	9,8	18,7	20,5	20,9	2,7	15,8	8,7	2,9
<u>1977</u>								
Région	5,2	25,2	15,9	18,6	4,0	30,2	0,0	1,0
Municipalités de secteur	11,9	12,0	32,7	18,8	2,0	0,6	18,1	3,9
Total	8,9	17,9	25,2	18,7	2,9	13,8	10,0	2,6

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 9.

COMPARAISON DES DÉPENSES PAR RAPPORT À D'AUTRES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

Même s'il n'existe pas de norme objective qui détermine à quel moment les dépenses d'une administration locale augmentent trop rapidement, il peut être intéressant d'établir une simple comparaison des niveaux des taux de croissance et des dépenses entre les municipalités. Lorsque la comparaison touche des administrations à deux paliers, il est inutile de comparer les dépenses de la municipalité régionale ou des municipalités de secteur séparément puisque la responsabilité de certaines dépenses est attribuée à la municipalité régionale dans certaines régions et aux municipalités de secteur dans d'autres. Le tableau 5.4 donne la division de la responsabilité de la prestation de divers services dans six municipalités à deux paliers de l'Ontario pour 1986.

Responsabilité des dépenses

Le tableau 5.4 indique que, premièrement, la protection contre les incendies est fournie entièrement par les municipalités de secteur dans tous les cas. Deuxièmement, les services de police relèvent de la région dans toutes les municipalités à deux paliers, sauf à Ottawa-Carleton. Troisièmement, les routes sont une fonction partagée dans tous les cas, la part régionale des dépenses allant de un tiers à la moitié. Quatrièmement, en général, les transports en commun ne sont pas une fonction partagée. Il s'agit d'une fonction régionale à Ottawa-Carleton, dans la communauté urbaine de Toronto et à Hamilton-Wentworth et d'une fonction locale dans les trois autres municipalités. Cinquièmement, les égouts sont une responsabilité régionale à Hamilton-Wentworth et locale dans les autres municipalités, la région assumant la majeure partie des dépenses, soit une proportion allant de presque 60 pour 100 à 90 pour 100 des dépenses totales. Sixièmement, les services d'eau relèvent entièrement de la région à Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth et Sudbury et sont une fonction partagée dans les trois autres régions. Dans les cas où la responsabilité pour l'eau et les égouts est partagée, la région est responsable des conduites principales utilisées pour distribuer l'eau et enlever les eaux d'égout tandis que les municipalités de secteur sont responsables de l'alimentation et de l'enlèvement pour les usagers domestiques et commerciaux à l'intérieur des limites locales. Septièmement, l'élimination des déchets relève en général de la municipalité régionale tandis que l'enlèvement relève des municipalités de secteur, sauf à Niagara où les municipalités de secteur sont

TABLEAU 5.4

DÉPENSES RÉGIONALES EN TANT QUE POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES

1986

Fonction	Niagara	Ottawa- Carleton	Hamilton- Wentworth	Communauté urbaine de Toronto	Sudbury	Waterloo
Protection contre les incendies	0	0	0	0	0	0
Services de police	100	0	100	100	100	100
Routes	33	50	40	34	35	33
Transports en commun	0	100	98	100	0	0
Égouts	63	62	97	63	89	57
Eau	56	100	100	67	100	49
Déchets solides	0	29	67	47	25	54
Services sociaux et à la famille	98	97	92	100	98	96
Culture et loisirs	0	1	8	35	0	5
Aménagement et développement économique	18	31	33	25	91	15
TOTAL	48	54	62	65	58	43

SOURCE : John Todd. The Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 42.

responsables à la fois de l'enlèvement et de l'élimination des déchets. Huitièmement, les services sociaux et à la famille sont la responsabilité de la municipalité régionale dans tous les cas. Neuvièmement, la culture et les loisirs sont en grande partie une responsabilité locale dans tous les cas, sauf dans la communauté urbaine de Toronto. Dixièmement, l'aménagement est une fonction régionale à Sudbury et une fonction partagée dans les autres municipalités. Le développement économique est en général une fonction partagée.

Niveau et croissance des dépenses

Comme l'illustre la partie précédente, les différences en matière de responsabilité de prestation des services en Ontario militent contre toute comparaison valable des dépenses au niveau régional ou au niveau des municipalités de secteur séparément. Cependant, une comparaison des dépenses de la municipalité régionale et des municipalités de secteur réunies peut être valable. Le tableau 5.5 présente une telle comparaison pour six municipalités à deux paliers et trois municipalités à un seul palier.

En 1986, le montant des dépenses par ménage allait de 2 001 \$ à London à 3 508 \$ pour la communauté urbaine de Toronto. Le niveau de Niagara était de 2 285 \$ (colonne 1), soit le moins élevé des niveaux des municipalités à deux paliers.

Le tableau 5.5 fournit également des données sur la croissance annuelle moyenne des dépenses réelles par ménage (colonne 2). La communauté urbaine de Toronto a connu l'augmentation annuelle moyenne la plus élevée en dollars constants, soit 1,1 pour 100, tandis que Thunder Bay enregistrait la baisse la plus importante avec un taux annuel moyen de -0,6 pour 100.

Aux fins de comparaison, les dépenses du gouvernement provincial en dollars constants ont crû à un taux annuel moyen de 1,4 pour 100 pendant la décennie étudiée.

Même s'il peut être difficile de tirer des conclusions fermes à partir de ce tableau, il en ressort néanmoins que la croissance des dépenses par ménage ne semble pas être reliée au nombre de paliers de l'administration. Il est particulièrement important de mentionner ce fait étant donné que l'une des principales critiques faites à l'égard de l'administration régionale est qu'elle est beaucoup plus coûteuse que les administrations à un seul palier. En fait, les preuves limitées fournies ici n'appuient pas cette affirmation.

TABLEAU 5.5

COMPARAISON DES NIVEAUX DE DÉPENSES
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN
SEUL PALIER

Municipalité	Dépenses par ménage 1986 \$	Augmentation annuelle moyenne des dépenses réelles par ménage 1977-1986 %
	(1)	(2)
Régions :		
Niagara	2 285	0,3
Hamilton-Wentworth	2 679	-0,2
Ottawa-Carleton	3 341	0,5
Sudbury	2 738	-0,5
CUT	3 508	1,1
Waterloo	2 289	0,3
Municipalités à un seul palier :		
London	2 001	-0,3
Thunder Bay	2 954	-0,6
Windsor	2 673	0,8
GOUVERNEMENT PROVINCIAL		0,4

SOURCE : John Todd. The Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir des tableaux 3 et 32; et Statistique Canada, CANSIM.

Répartition des dépenses par fonction

Le tableau 5.6 présente la répartition des dépenses par fonction dans les municipalités choisies pour l'année 1986. La répartition des dépenses de Niagara correspond de façon générale à la tendance des autres municipalités de l'Ontario. Cependant, Niagara a affecté une partie relativement plus importante de son budget aux services environnementaux par rapport à la plupart des autres municipalités.

Le tableau 5.6 indique que la répartition des dépenses est semblable dans les administrations à un et à deux paliers. Il est fort probable que cette situation puisse être attribuée aux normes et aux contrôles provinciaux auxquels toutes les administrations locales doivent se soumettre. Lorsque ces normes et contrôles sont combinés aux conditions reliées à un grand nombre des subventions conditionnelles provinciales-municipales, il est possible que, en fait, les municipalités aient très peu d'influence sur le niveau ou la croissance de leurs dépenses.

RECETTES PAR SOURCE ET NIVEAU DE GOUVERNEMENT : NIAGARA

Certains règlements provinciaux empêchent les municipalités d'établir des budgets aux fins de déficits d'exploitation annuels, même si elles peuvent emprunter pour des projets d'immobilisations à long terme. En conséquence, les municipalités doivent percevoir des recettes suffisantes pour faire face à leurs engagements en matière de dépenses.

Municipalité régionale et municipalités de secteur réunies

Le total des recettes perçues par les deux niveaux d'administration locale de Niagara s'est élevé à 323 millions de dollars en 1986, montant qui correspondait aux dépenses totales pour cette année.²⁷ Le tableau 5.7 indique qu'après avoir éliminé les augmentations causées par l'inflation et la croissance du nombre de ménages, les recettes par ménage ont augmenté de 32 \$ (colonne 3) pendant la décennie étudiée. Cette hausse correspondait à un taux de croissance annuel de 0,2 pour 100 (colonne 4).

²⁷ Ibid., tableaux 1 et 10.

TABLEAU 5.6

RÉPARTITION (%) DES DÉPENSES
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

1986

	Niagara	Ottawa- Carleton	Hamilton- Wentworth	Communauté urbaine de Toronto	Sudbury	Waterloo	London	Thunder Bay	Windsor
Administration générale	10	11	8	10	16	12	9	6	10
Protection	19	15	18	20	15	20	19	20	19
Transports	20	30	23	26	21	22	20	19	18
Environnement	21	14	16	13	17	14	22	13	20
Santé	3	2	3	4	4	3	3	3	2
Services sociaux et à la famille	16	16	17	15	16	13	17	22	15
Culture et loisirs	9	9	12	12	9	14	9	14	13
Aménagement et développement économique	3	3	4	2	2	2	2	3	2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Il se peut que les totaux ne soient pas exacts étant donné que les chiffres ont été arrondis.

SOURCE : John Todd. The Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir des tableaux 9 et 46.

TABLEAU 5.7

COMPARAISON DES SOURCES DE RECETTES PAR MÉNAGE
RÉGION DU NIAGARA

1986

Sources des \$ courants recettes	MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR				MUNICIPALITÉ RÉGIONALE				MUNICIPALITÉS DE SECTEUR			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
		Pourcentage du total	Augmentation des recettes réelles 1977-1986 \$	Augmentation (%) annuelle moyenne par ménage	\$ courants	Pourcentage du total	Augmentations des recettes réelles 1977-1986 \$	Augmentation (%) annuelle moyenne par ménage	\$ courants	Pourcentage du total	Augmentations des recettes réelles 1977-1986 \$	Augmentation (%) annuelle moyenne par ménage
Impôts fonciers 1 068		46,6	43	0,3	463	42,0	47	1,6	605	50,9	-25	-0,6
Subventions incondi- tionnelles 249		10,9	-22	-1,2	148	13,4	-14	-1,3	102	8,6	-8	-1,0
Subventions condi- tionnelles 391		17,1	-4	-0,1	292	26,5	21	1,1	100	6,4	-24	-3,0
Autres 582		25,4	35	0,9	200	18,1	5	0,4	381	32,1	31	1,3
Total 2 290		100,0	32	0,2	1 103	100,0	59	0,8	1 188	100,0	-25	-0,3

* Ce tableau ne comprend pas les impôts fonciers destinés aux conseils scolaires.

Source : John Todd. The Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988). calculs effectués à partir du tableau 12.

Les impôts fonciers (à l'exception de ceux produits pour le système scolaire) ont augmenté de 0,3 pour 100 par année et les autres recettes (frais d'utilisation, licences, permis, etc.), de 0,9 pour 100.²⁸ Les subventions conditionnelles et inconditionnelles ont connu une baisse de 0,1 et 1,2 pour 100 respectivement.

Les impôts fonciers sont la source de recettes la plus importante des administrations locales, représentant presque 47 pour 100 des recettes totales. Ils sont suivis des autres sources de recettes (25 pour 100) et des subventions conditionnelles et inconditionnelles (17 et 11 pour 100 respectivement).

Administration régionale

Les colonnes 5 à 8 du tableau 5.7 présentent les caractéristiques les plus saillantes des recettes de l'administration régionale. Celles-ci s'élevaient à 48 pour 100 des recettes totales pour les deux paliers en 1986 par rapport à 46 pour 100 en 1977.

Les impôts fonciers ont produit 42 pour 100 des recettes de la municipalité régionale en 1986 comparativement à 39 pour 100 en 1977. Les subventions conditionnelles représentaient 26,5 pour 100 des recettes totales et les subventions inconditionnelles, 13,4 pour 100. Les recettes provenant d'autres sources se sont élevées à 18,1 pour 100.

Au cours de la période allant de 1977 à 1986, les recettes réelles par ménage ont crû à un taux annuel moyen de 0,8 pour 100. Cette croissance a été entraînée par une augmentation annuelle moyenne des impôts fonciers de 1,6 pour 100 par

²⁸ Un important fait doit être mentionné relativement aux impôts fonciers régionaux. La région n'exige pas un impôt foncier distinct comme tel, mais impose une contribution à chacune des municipalités de secteur qui, ensuite, la perçoit de ses contribuables. La municipalité régionale recueille également des fonds par l'entremise d'une redevance imposée aux municipalités de secteur pour les services d'égout et d'eau. Les municipalités de secteur ne traitent pas toutes cette redevance de la même façon. Certaines l'ajoutent aux impôts fonciers régionaux et d'autres, à leur propre taxe d'eau et d'égout, et d'autres encore ont changé leur façon de la percevoir. Ceci signifie que les chiffres donnés pour les impôts fonciers régionaux sont sujets à interprétation, mais ce fait ne touche pas la fiabilité des chiffres des recettes totales.

année, une augmentation des subventions conditionnelles de 1,1 pour 100 et une baisse des subventions inconditionnelles de 1,3 pour 100 par année. En termes de recettes réelles, le total réuni des subventions conditionnelles et inconditionnelles a augmenté de 0,2 pour 100 par année.

Municipalités de secteur

Depuis la création d'une administration régionale à Niagara, les recettes perçues par les municipalités de secteur ont dépassé celles de la région.

Les impôts fonciers représentaient 51 pour 100 des recettes des municipalités de secteur en 1986, mais ils ont enregistré une baisse annuelle moyenne de 0,6 pour 100 en termes de recettes réelles pendant la décennie étudiée. De même, les subventions inconditionnelles et conditionnelles ont diminué de 1,0 et 3,0 pour 100 par année respectivement. En fait, la catégorie "Autres recettes" est la seule à afficher une augmentation pour cette période. Dans l'ensemble, les recettes des municipalités de secteur ont connu une baisse de 0,3 pour 100 par année en termes de recettes réelles entre 1977 et 1986.

Le tableau 5.8 donne les recettes par ménage de chaque municipalité de secteur pour l'année 1986 ainsi que les taux de croissance annuels moyens des recettes réelles par ménage pour la période allant de 1977 à 1986.

Le montant des recettes par ménage reflète en fait deux facteurs : le niveau des impôts fonciers totaux et la composition de l'évaluation. Lorsque le montant des recettes par ménage d'une municipalité est relativement peu élevé, cela peut refléter un taux d'imposition relativement bas ou l'utilisation d'une évaluation commerciale et industrielle élevée dans le but d'aider les contribuables du secteur résidentiel à faire face au fardeau fiscal total.

Une fois l'inflation et la croissance du nombre de ménages éliminées, sept des municipalités de secteur ont enregistré une baisse des recettes annuelles moyennes par ménage. Les cinq autres municipalités ont connu une augmentation allant de 1,2 pour 100 à Wainfleet à 0,1 pour 100 à Lincoln.

Le tableau 5.9 donne la répartition des recettes pour chacune des municipalités de secteur en 1986. Premièrement, la part des impôts fonciers aux recettes variait entre 36 pour 100 à West Lincoln et 65 pour 100 à Thorold, le niveau de la majorité des municipalités se situant entre 50 et 60 pour 100.

TABLEAU 5.8

RECETTES DES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR - PAR MÉNAGE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE NIAGARA

1986

Municipalité	Recettes par ménage \$	Croissance annuelle moyenne des recettes réelles par ménage 1977-1986 %
	(1)	(2)
Niagara Falls	1 382	-1,0
Port Colborne	1 311	-1,2
St. Catharines	1 253	0,9
Welland	1 127	-1,1
Thorold	1 108	-2,2
Fort Erie	919	0,4
Grimsby	1 032	-2,2
Lincoln	1 062	0,1
Niagara-on-the-Lake	1 143	-0,9
Pelham	803	-1,9
Wainfleet	689	1,2
West Lincoln	1 176	0,7
Administration régionale	1 103	0,8
Municipalités de secteur	1 188	-0,3
Total	2 290	0,2

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls, (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 12.

TABLEAU 5.9

RÉPARTITION (%) DES RECETTES PAR MUNICIPALITÉ DE SECTEUR
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE NIAGARA

1986

	Impôts fonciers	PTI*	Subventions provinciales	Autres subventions	Frais d'utilisation	Autres recettes
Niagara Falls	58,1	12,1	12,5	0,2	8,0	9,1
Port Colborne	58,9	7,8	21,4	1,0	5,0	5,9
St. Catharines	57,0	4,1	16,4	0,7	15,1	6,7
Welland	61,3	7,2	15,8	1,6	8,3	5,8
Thorold	64,6	8,4	13,9	0,0	5,5	7,5
Fort Erie	59,8	3,3	22,5	0,1	5,7	8,6
Grimsby	56,6	2,6	17,1	4,6	10,9	8,3
Lincoln	56,3	3,9	20,3	0,2	10,8	8,5
Niagara-on-the-Lake	50,9	10,7	12,7	0,3	14,4	11,0
Pelham	49,4	0,7	22,0	0,2	9,3	18,4
Wainfleet	40,6	0,1	27,3	1,7	22,5	7,7
West Lincoln	36,3	0,7	45,1	0,3	8,9	8,8
MUNICIPALITÉS DE SECTEUR	57,3	6,5	16,9	0,8	10,7	7,8

* PTI : Paiements tenant lieu d'impôt.

Remarque : Il se peut que les totaux ne soient pas exacts étant donné que les chiffres ont été arrondis.

Source : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 18.

Deuxièmement, les paiements tenant lieu d'impôt²⁹ représentaient plus de 10 pour 100 des recettes locales à Niagara Falls et à Niagara-on-the-Lake.

Troisièmement, par rapport aux autres municipalités, les frais d'utilisation ont produit le plus de recettes à Wainfleet (22,5 pour 100 des recettes totales) et le moins, à Port Colborne (5,0 pour 100 des recettes totales).

Quatrièmement, les subventions provinciales représentaient 12,5 pour 100 des recettes totales à Niagara Falls, et 45,1 pour 100 à West Lincoln.

Bien que les impôts fonciers représentent la source la plus importante de recettes pour les municipalités, les subventions provinciales sont également une source de recettes très importante. Le tableau 5.10 illustre l'importance relative des subventions conditionnelles et inconditionnelles pour la municipalité régionale et les municipalités de secteur pour les années 1977 et 1986. En 1977, leur total représentait 30 pour 100 de toutes les recettes locales et régionales. En 1986, ce pourcentage était tombé à 28 (au bas du tableau 5.10). Pour la municipalité régionale seule, ce total s'élevait à 42 pour 100 en 1977 pour passer à un peu moins de 40 pour 100 en 1986. Les municipalités de secteur ont affiché une baisse semblable au cours de la décennie, ce chiffre passant de 20 pour 100 à 16,9 pour 100 des recettes totales.

Lorsque l'on sépare les subventions conditionnelles et inconditionnelles, on peut constater que l'importance relative des subventions inconditionnelles a connu une baisse pour les deux niveaux d'administration tandis que celle des subventions conditionnelles a connu une très légère augmentation pour la municipalité régionale et une baisse pour les municipalités de secteur.

Enfin, l'importance relative des subventions provinciales conditionnelles et inconditionnelles réunies a connu une baisse dans toutes les municipalités sauf une au cours de la période de 1977 à 1986.

²⁹ D'un point de vue constitutionnel, les municipalités ne peuvent exiger d'impôts fonciers des gouvernements fédéral et provincial. Cependant, ces gouvernements ont accepté de verser des paiements volontaires aux municipalités à la place des impôts fonciers qui auraient été évalués.

TABLEAU 5.10

SUBVENTIONS PROVINCIALES EN TANT QUE POURCENTAGE DES RECETTES TOTALES
RÉGION DU NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

Municipalité	Conditionnelles		Inconditionnelles		Total	
	1977	1986	1977	1986	1977	1986
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Niagara Falls	7,9	7,9	6,6	4,6	14,6	12,5
Port Colborne	13,0	9,4	12,9	12,0	25,9	21,4
St. Catharines	7,2	6,6	11,5	9,8	18,7	16,4
Welland	9,4	7,9	6,9	7,9	16,3	15,8
Thorold	10,1	7,7	4,4	6,2	14,5	13,9
Fort Erie	19,5	9,8	11,9	12,8	31,4	22,6
Grimsby	14,3	6,8	12,4	10,3	26,7	17,1
Lincoln	19,8	10,6	9,3	9,7	29,1	20,3
Niagara-on-the-Lake	14,4	7,6	3,4	5,1	17,8	12,7
Pelham	19,9	10,4	9,5	11,6	29,4	22,0
Wainfleet	16,6	14,7	9,9	12,6	26,5	27,3
West Lincoln	39,7	36,2	7,9	8,8	47,6	45,0
Région	25,8	26,4	16,2	13,4	42,0	39,8
Municipalités de secteur	10,8	8,4	9,2	8,5	20,0	16,9
Total	17,6	17,1	12,4	10,9	30,0	28,0

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 18.

COMPARAISON DES RECETTES AVEC D'AUTRES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

Le tableau 5.11 donne les recettes par ménage pour 1986 ainsi que le pourcentage de la variation annuelle moyenne des recettes réelles par ménage pour la période de 1977 à 1986 pour certaines municipalités à un et à deux paliers en Ontario. Dans le cas des administrations régionales, les chiffres représentent les totaux pour la municipalité régionale et les municipalités de secteur réunies. Aux fins de comparaison, il est essentiel de procéder de cette façon pour éviter les problèmes reliés au fait que différentes responsabilités sont attribuées à différents niveaux de gouvernement local dans la province.

Les recettes par ménage variaient entre 1 961 \$ à London et 3 539 \$ pour la communauté urbaine de Toronto, celles de Niagara (2 290 \$) étant parmi les moins élevées.

Le tableau 5.12 fournit des renseignements sur la mesure dans laquelle les différentes municipalités comptent sur les impôts fonciers, les subventions provinciales et d'autres sources de recettes. On remarque deux différences. Premièrement, le taux de subventions plus élevé dans les municipalités du Nord reflète l'existence de subventions spéciales pour ces municipalités pour compenser les besoins et coûts différents. Deuxièmement, le pourcentage des recettes totales auquel correspondent les impôts fonciers varie entre 31 pour 100 pour la communauté urbaine de Toronto et 47 pour 100 à Windsor. En moyenne, les municipalités à un seul palier ont tendance à compter plus sur les impôts fonciers que les municipalités à deux paliers.

En 1986, les impôts fonciers représentaient 42 pour 100 des recettes totales de la municipalité régionale de Niagara, soit le niveau le plus élevé des administrations régionales étudiées. Enfin, par rapport aux autres municipalités régionales, Niagara perçoit moins de recettes provenant d'autres sources. Cet état de choses peut suggérer une possibilité d'utiliser davantage les frais d'utilisation pour financer les dépenses régionales.

ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS AUX FINS D'IMPOSITION

Le présent chapitre comprend plus loin un examen détaillé du rôle des impôts fonciers en tant que source de recettes. Cependant, il est d'abord nécessaire de comprendre certains points fondamentaux concernant la perception des impôts fonciers. La présente partie fournit des renseignements généraux à ce sujet.

TABLEAU 5.11

COMPARAISON DES RECETTES PAR MÉNAGE
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS
À UN SEUL PALIER

Municipalité	Recettes par ménage 1986	Augmentation annuelle moyenne des recettes réelles par ménage 1977-1986
	(1)	(2)
Régions :		
Niagara	2 290	0,2
Hamilton-Wentworth	2 721	-0,2
Ottawa-Carleton	3 359	1,0
Sudbury	2 778	-0,6
CUT	3 539	1,1
Waterloo	2 287	0,0
Municipalités à un seul palier :		
London	1 961	-0,4
Thunder Bay	2 960	-0,7
Windsor	2 713	0,7

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 37.

TABLEAU 5.12

RÉPARTITION (%) DES RECETTES PAR SOURCE
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

1986

Municipalité	(1) Impôts fonciers	(2) Subventions provinciales	(3) Autres recettes	(4) Total
Régions :				
Niagara	42	40	18	100
Hamilton-Wentworth	32	34	34	100
Ottawa-Carleton	35	33	31	100
Sudbury	33	49	28	100
CUT	31	27	42	100
Waterloo	35	39	25	100
Municipalités à un seul palier :				
London	43	29	28	100
Thunder Bay	36	40	24	100
Windsor	47	27	26	100

SOURCE : Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 9.

Aux fins de l'évaluation, les propriétés sont divisées en dix catégories différentes, qui sont habituellement regroupées en trois catégories plus générales, à savoir les propriétés résidentielles, commerciales et industrielles.

Aux fins des impôts fonciers, les propriétés commerciales et industrielles ont plus de valeur que les propriétés résidentielles, et cela pour trois raisons. Premièrement, la loi provinciale prévoit que le taux d'imposition ou le taux du millième utilisé pour les propriétés non résidentielles doit être de 15 pour 100 plus élevé que celui utilisé pour les propriétés résidentielles. Deuxièmement, selon les pratiques d'évaluation courantes, les propriétés commerciales et industrielles sont évaluées selon un ratio plus élevé par rapport à la valeur marchande que ne le sont les propriétés résidentielles. Troisièmement, le secteur non résidentiel doit payer un impôt supplémentaire calculé selon l'évaluation commerciale. On calcule cet impôt en appliquant le taux du millième prévu à une base d'évaluation augmentée par un facteur que varie selon le genre de commerce. En Ontario, ce facteur varie entre 1,25 pour les parcs de stationnement et 2,40 pour les distilleries.

Le tableau 5.13 donne la répartition en pourcentage de l'évaluation selon les diverses catégories de propriétés dans la municipalité régionale de Niagara pour l'année 1986. En moyenne, les propriétés résidentielles représentaient plus de 57 pour 100 de l'évaluation totale et les propriétés commerciales et industrielles, plus de 30 pour 100. Les propriétés exemptes d'impôt ou pour lesquelles des paiements tenant lieu d'impôt sont versés représentaient 9,1 et 3,5 pour 100 respectivement de l'évaluation totale. Ce tableau permet de constater les différences importantes de la base d'évaluation des propriétés résidentielles et autres dans chaque municipalité. Par exemple, les propriétés résidentielles correspondaient à presque 45 pour 100 de l'évaluation totale à Thorold (le niveau le plus bas) et à près de 84 pour 100 à Wainfleet (le niveau le plus élevé). L'importance relative des propriétés non résidentielles dans l'évaluation totale variait entre 43,5 pour 100 à Thorold et 8,7 pour 100 à Pelham.

Ces chiffres sont importants pour déterminer la capacité d'une municipalité de percevoir des impôts fonciers. Comme on l'a déjà mentionné, l'évaluation des industries et des commerces produit plus de recettes fiscales que l'évaluation des propriétés résidentielles. Pour percevoir le même montant de recettes totales qu'une municipalité ayant une évaluation commerciale et industrielle importante, une collectivité surtout résidentielle devra imposer un taux du millième considérablement plus élevé sur les propriétés

TABLEAU 5.13

RÉPARTITION (%) DE L'ÉVALUATION PAR CATÉGORIE DE PROPRIÉTÉS
MUNICIPALITÉS DE SECTEUR DE LA RÉGION DU NIAGARA

1986

Municipalité	Résidentielles	Commerciales/ industrielles	Paiement tenant lieu d'impôt	Exemptes
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	47,7	37,4	6,5	8,4
Port Colborne	53,3	30,8	4,8	11,1
St. Catharines	61,2	27,6	2,6	8,7
Welland	49,4	35,8	3,3	11,6
Thorold	44,7	43,5	3,5	8,3
Fort Erie	62,7	27,4	1,2	8,7
Grimsby	69,7	20,3	1,2	8,8
Lincoln	69,8	19,4	2,4	8,4
Niagara-on-the-Lake	64,6	18,8	5,1	11,5
Pelham	81,8	8,7	0,4	9,1
Wainfleet	83,5	9,0	0,2	7,3
West Lincoln	77,5	18,0	0,5	4,1
Moyenne	57,3	30,1	3,5	9,1

Source : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 20.

résidentielles.

Le tableau 5.14 compare l'importance relative de classes de propriétés particulières dans l'évaluation totale dans certaines municipalités de l'Ontario pour 1986. La municipalité régionale de Niagara est relativement plus résidentielle que les autres municipalités étudiées. Elle a également le pourcentage le moins élevé de propriétés exemptes d'impôt.

Étant donné les protestations qui se font souvent entendre lors des augmentations des impôts fonciers résidentiels, il convient de noter que les municipalités dont l'évaluation commerciale et industrielle est proportionnellement plus élevée semble avoir moins de difficultés à percevoir les impôts fonciers que celles où la base résidentielle est plus importante.

Ce phénomène a un effet sur le calcul des recettes par ménage. Dans le présent chapitre, les recettes par ménage sont calculées en divisant les recettes totales par le nombre de ménages. Le résultat de ces calculs n'est pas le même que le chiffre qui figure sur le relevé d'imposition moyen payé par un résident, même si lorsqu'une municipalité a une assiette d'imposition commerciale et industrielle limitée, les deux chiffres sont relativement semblables. Cependant, plus la partie de l'assiette d'imposition d'une municipalité attribuable à l'évaluation commerciale et industrielle est élevée, plus la différence entre les recettes par ménage et le relevé d'imposition moyen est grande.³⁰ Il est important de comprendre que le chiffre des "recettes par ménage" dépend à la fois du taux d'imposition et de la composition de l'évaluation. Il ne correspond pas réellement au fardeau fiscal d'un résident moyen. Le concept de fardeau sera examiné en détail plus loin.

IMPOTS FONCIERS

Les impôts fonciers constituent la source de recettes la plus importante des administrations locales de l'Ontario et font l'objet de discussions considérables chaque année lorsque les municipalités formulent leur budget.

³⁰ Cependant, certains renseignements présentés au chapitre 12 démontreront que l'évaluation des commerces et des industries n'est pas tout à fait l'aubaine qu'un grand nombre de représentants municipaux croient.

TABLEAU 5.14

RÉPARTITION (%) DE L'ÉVALUATION PAR CATÉGORIE DE PROPRIÉTÉS
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

1986

Municipalité	Résidentielles	Commerciales/ industrielles	Païement tenant lieu d'impôt	Exempts
	(1)	(2)	(3)	(4)
Régions :				
Niagara	57,3	30,1	3,5	9,1
Hamilton-Wentworth	50,5	32,0	3,0	14,5
Ottawa-Carleton	52,7	19,6	14,0	13,7
Sudbury	47,7	33,9	3,5	14,8
CUT	44,0	37,9	4,4	13,7
Waterloo	55,9	30,8	2,0	11,3
Municipalités à un seul palier :				
London	54,9	26,9	3,1	15,0
Thunder Bay	41,8	37,9	4,0	16,3
Windsor	48,9	34,4	3,0	13,8

Source : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableaux 20 et 41.

Comparaison entre les municipalités de secteur de la région du Niagara

Le tableau 5.15 indique le pourcentage des impôts fonciers de chaque municipalité de secteur attribué à la région, aux municipalités de secteur et aux conseils scolaires.³¹

Premièrement, la part des impôts fonciers attribuée à la région est plus faible que celle attribuée aux municipalités de secteur dans tous les cas sauf à Niagara-on-the-Lake. Deuxièmement, la partie des recettes fiscales nécessaire pour financer les écoles élémentaires et secondaires est considérablement plus élevée que celle nécessaire aux fins de la région ou des municipalités de secteur.

Étant donné qu'un certain nombre des citoyens ont manifesté une préoccupation concernant à la fois le niveau des impôts fonciers et leur croissance au cours des dernières années, le tableau 5.16 donne l'augmentation annuelle moyenne des impôts fonciers réels par ménage.

Les impôts fonciers totaux par ménage (colonne 1) ont connu une baisse dans quatre municipalités et ont augmenté dans les autres. La colonne 2 indique que la variation des impôts fonciers destinés à financer les dépenses régionales allait d'une augmentation de 5,3 pour 100 par année à Wainfleet à une baisse de 1,2 pour 100 à Welland. Dans l'ensemble, l'augmentation annuelle moyenne à des fins régionales s'élevait à 1,6 pour 100 par année.

Même si les municipalités de secteur, ensemble, ont enregistré une baisse des impôts fonciers de 0,6 pour 100 par année (colonne 3), quatre d'entre elles ont enregistré une augmentation.

³¹ On doit répéter ici le même point qu'à la note 9. La région n'exige pas un impôt foncier distinct comme tel, mais impose une contribution à chacune des municipalités de secteur qui, ensuite, la perçoit de ses contribuables. La municipalité régionale recueille également des fonds par l'entremise d'une redevance imposée aux municipalités de secteur pour les services d'égout et d'eau. Les municipalités de secteur ne traitent pas toutes cette redevance de la même façon. Certaines l'ajoutent aux impôts fonciers régionaux et d'autres, à leur propre taxe d'eau et d'égout, et d'autres encore ont changé leur façon de la percevoir. Cela signifie que les chiffres donnés pour les impôts fonciers régionaux sont sujets à interprétation, mais ce fait ne touche pas la fiabilité des chiffres des recettes totales.

TABLEAU 5.15

RÉPARTITION DES IMPÔTS FONCIERS ENTRE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE,
LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR ET LES CONSEILS SCOLAIRES

1986

Municipalité	Mun. Région.	Municipalité de secteur	Conseils scolaires
Niagara Falls	26,6	31,4	42,0
Port Colborne	23,9	36,6	39,5
St. Catharines	23,5	33,9	42,6
Welland	23,9	31,1	45,0
Thorold	23,1	25,6	51,3
Fort Erie	19,6	32,5	47,9
Grimsby	26,0	26,3	47,7
Lincoln	20,4	28,0	51,6
Niagara-on-the-Lake	26,0	24,0	49,9
Pelham	20,7	22,6	56,6
Wainfleet	21,6	25,2	53,2
West Lincoln	22,0	22,3	55,7
TOUTES LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR	23,9	31,3	44,8

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 19.

TABLEAU 5.16

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES IMPÔTS FONCIERS RÉELS PAR MÉNAGE
MUNICIPALITÉS DE SECTEUR DE LA RÉGION DU NIAGARA

1977 - 1986

Municipalité	Total	Région	Municipalité de secteur	Scolaires
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	0,1	2,9	-1,3	0,1
Port Colborne	-0,2	0,2	-1,0	0,3
St. Catharines	0,7	1,8	0,5	0,3
Welland	-0,6	-1,2	-0,9	0,0
Thorold	-0,1	0,2	-1,9	0,8
Fort Erie	-0,1	-0,4	-0,1	0,1
Grimsby	0,5	4,6	-2,5	0,6
Lincoln	0,9	2,6	0,0	0,8
Niagara-on-the-Lake	1,6	4,2	0,8	0,8
Pelham	0,4	1,5	-1,3	0,8
Wainfleet	1,4	5,3	0,6	0,5
West Lincoln	1,7	3,6	1,6	1,0
Moyenne	0,3	1,6	-0,6	0,4

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 19.

Les conseils scolaires absorbent la plus grande part des impôts fonciers (comme l'indique le tableau 5.15); cependant, un déclin ou une croissance plus lente du nombre d'élèves a restreint les augmentations importantes des impôts fonciers à cette fin. L'augmentation moyenne par ménage en termes d'impôts réels s'élevait à 0,4 pour 100 par année (colonne 4).

Comparaison avec d'autres municipalités de l'Ontario

Puisque tous les impôts fonciers sont perçus par les municipalités de secteur, il n'est pas étonnant que ces dernières considèrent souvent qu'elles supportent une part disproportionnée de la responsabilité pour les augmentations des impôts fonciers.

Le tableau 5.17 donne la répartition des impôts fonciers entre la municipalité régionale, les municipalités de secteur et les conseils scolaires pour différentes municipalités de l'Ontario en 1986. En général, entre 45 et 50 pour 100 des impôts fonciers totaux perçus sont destinés aux conseils scolaires. Dans les municipalités à deux paliers, les conseils scolaires perçoivent de loin la plus grande partie de ces impôts. L'impôt foncier régional représente entre 23 et 29 pour 100 de l'impôt foncier total. Dans trois des municipalités (Niagara, Hamilton-Wentworth et Waterloo), les exigences des municipalités de secteur excèdent celles de la région.

Le tableau 5.17 indique qu'entre 70 et 80 pour 100 des impôts perçus par les municipalités de secteur le sont pour d'autres administrations. Dans le cas des administrations à un seul palier, la municipalité perçoit entre 46 et 50 pour 100 de ses impôts fonciers pour les conseils scolaires.

Le tableau 5.18 illustre les différences de la croissance des impôts fonciers entre diverses municipalités à deux paliers et à un seul palier en Ontario. Sudbury est la seule municipalité régionale à avoir connu une baisse du total de tous les impôts fonciers (en dollars constants) pendant cette période. Les trois municipalités à un seul palier ont toutes enregistré des baisses semblables (colonne 4). Deux des municipalités à deux paliers (Hamilton-Wentworth et Sudbury) ont connu une baisse des impôts au niveau régional (colonne 1) tandis que toutes les municipalités de secteur sauf une ont enregistré une baisse en dollars réels des impôts fonciers par ménage (colonne 2). Le financement des conseils scolaires a augmenté dans tous les cas (colonne 3).

TABLEAU 5.17

RÉPARTITION (%) DES IMPÔTS FONCIERS PAR MÉNAGE
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

1986

Municipalité	Région	Municipalité de secteur	Conseils scolaires	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)
Régions :				
Niagara	23,9	31,2	44,9	100,0
Hamilton-Wentworth	26,2	28,6	45,2	100,0
Ottawa-Carleton	27,0	23,2	49,8	100,0
Sudbury	29,1	24,1	46,8	100,0
CUT	28,9	20,7	50,4	100,0
Waterloo	22,9	29,5	47,6	100,0
Municipalités à un seul palier :				
London	--	49,8	50,2	100,0
Thunder Bay	--	54,1	45,9	100,0
Windsor	--	54,1	45,9	100,0

Source : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 53.

TABLEAU 5.18

CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES IMPOTS FONCIERS PAR MÉNAGE
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES ET MUNICIPALITÉS À UN SEUL PALIER

1977-1986

Municipalité	Région	Municipalités de secteur	Conseils scolaires	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)
Régions :				
Niagara	1,6	-0,6	0,4	0,3
Hamilton-Wentworth	-0,8	-0,8	1,1	0,0
Ottawa-Carleton	3,1	-2,1	0,6	0,5
Sudbury	-1,0	-2,1	1,3	-0,3
CUT	0,4	0,1	1,5	0,9
Waterloo	0,7	-1,6	1,0	0,1
Municipalités à un seul palier :				
London	--	-1,3	0,7	-0,3
Thunder Bay	--	-1,3	1,4	-0,1
Windsor	--	-0,9	0,2	-0,4

Source : John Todd, Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986
(Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir
des tableaux 19, 40 et 52.

Fardeau fiscal régional

Au cours de délibérations de la présente Commission, on a suggéré que les municipalités les plus importantes de la région du Niagara supportaient la plus grande partie de l'impôt régional en raison de leur base d'évaluation. En général, cette préoccupation concernant le fardeau était reliée à son effet sur le secteur résidentiel. On n'a pas exprimé d'inquiétude quant au fardeau imposé au secteur commercial et industriel.

Au cours de l'examen de cette question, la Commission a soulevé deux questions. Premièrement, quelle est la façon appropriée de mesurer ce fardeau? Deuxièmement, une fois qu'on a défini une base appropriée pour mesurer le fardeau, qu'est-ce que les faits indiquent?

Il est trompeur de mesurer le fardeau relativement à la base d'évaluation totale parce que les bases d'évaluation plus importantes correspondent presque toujours à un nombre plus élevé de contribuables. On obtient une mesure plus précise du fardeau en comparant les impôts régionaux par ménage dans chaque municipalité de secteur. Le tableau 5.19 présente une telle comparaison pour l'année 1986.

Les données sur les impôts fonciers présentées dans cette partie renvoient aux impôts fonciers recueillis dans les secteurs résidentiel et agricole seulement, divisés par le nombre de ménages de chaque municipalité de secteur. Cette façon de procéder permet de comparer l'effet des impôts fonciers régionaux sur le ménage résidentiel moyen entre toutes les municipalités de la région.

Les faits suggèrent que le montant des impôts fonciers régionaux exigé du secteur résidentiel diffère considérablement (colonne 3). Celui-ci variait entre 391 \$ par ménage à Niagara-on-the-Lake et 169 \$ à Fort Erie en 1986, avec une moyenne d'ensemble de 278 \$. La colonne 4 donne le rapport en pourcentage entre les impôts fonciers régionaux moyens par ménage dans chaque municipalité et la moyenne d'ensemble de toutes les municipalités (chaque chiffre de la colonne 3 est divisé par la moyenne pour la colonne 3). À partir de ces renseignements, on peut constater que la moyenne de Niagara-on-the-Lake était de 41 pour 100 supérieure à la moyenne régionale. À l'autre extrême, la moyenne de Fort Erie représentait 61 pour 100 de la moyenne de la région (39 points sous la moyenne). Le tableau 5.19 donne également les impôts fonciers résidentiels moyens pour chacune des municipalités de secteur et les conseils scolaires.

TABLEAU 5.19
IMPOTS FONCIERS PAR MÉNAGE DANS LA RÉGION DU NIAGARA
1986

Municipalité	Municipalité de secteur \$	Région		Conseils scolaires \$	Total \$
		Niveau en dollars	Pourcentage de la moyenne de la région		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Niagara Falls	340	297	107	466	1 103
Port Colborne	394	260	94	430	1 084
St. Catharines	411	289	104	521	1 221
Welland	326	253	91	479	1 058
Thorold	289	258	93	575	1 122
Fort Erie	289	169	61	415	873
Grimsby	366	356	128	661	1 383
Lincoln	391	283	102	718	1 392
Niagara-on-the-Lake	375	391	141	751	1 517
Pelham	321	292	105	796	1 409
Wainfleet	242	207	74	510	959
West Lincoln	304	305	110	767	1 376
Moyenne	360	278	100	527	1 165

* Les impôts fonciers par ménage sont calculés en divisant les impôts fonciers perçus des propriétés résidentielles et agricoles par le nombre de ménages dans chacune des municipalités.

SOURCE : Calculs effectués à partir de renseignements fournis par le service des finances régionales, municipalité régionale de Niagara, automne 1988.

Ce tableau indique que le fardeau fiscal régional imposé au secteur résidentiel varie de beaucoup. Les municipalités les plus grandes affirment qu'elles supportent le fardeau le plus important parce que, en termes absolus, elles paient la plus grande partie de l'impôt régional. Cependant, elles ne devraient pas négliger le fait qu'elles ont également une plus grande base d'évaluation sur laquelle répartir cet impôt.

Le tableau 5.19 fournit une meilleure mesure du fardeau réel imposé aux contribuables individuels. Même un examen rapide de ce tableau permet de constater que le fardeau réel le plus important n'est pas toujours imposé aux résidents des plus grandes villes.

DÉPENSES EN CAPITAL ET FINANCEMENT

Les dépenses de fonctionnement totales dans chacune des municipalités de secteur et au niveau régional affichent en général une augmentation graduelle d'année en année, ce qui n'est cependant pas le cas pour les dépenses en capital. Celles-ci, par leur nature même, ont tendance à être effectuées par sommes globales parce que les projets sont indivisibles. Par exemple, la construction d'égouts d'évacuation des eaux usées une année dans une municipalité en particulier entraînera des dépenses relativement élevées pour cette année-là. Cette situation, qui s'est présentée à Niagara, survient parce que les dépenses en capital répondent à différents besoins dans différentes municipalités et parce que l'âge et l'état de l'infrastructure varient d'une région à l'autre.

Dépenses en capital à Niagara -- 1986

Même si on ne peut constater de tendances particulières relativement aux dépenses en capital au cours de la décennie étudiée, les deux fonctions qui ont entraîné les dépenses les plus importantes ont été les routes et les projets environnementaux (surtout les projets touchant l'évacuation des eaux usées et le drainage des eaux pluviales). Le tableau 5.20 indique que les routes ont entraîné presque 37 pour 100 de toutes les dépenses en capital en 1986 tandis que les projets environnementaux ont absorbé plus de 38 pour 100 de ces dépenses. Au niveau régional, les routes venaient au premier rang entraînant plus de 57 pour 100 du total des dépenses tandis que dans les municipalités de secteur, cette place revenait à l'environnement, avec 43,1 pour 100 du total.

TABLEAU 5.20

RÉPARTITION (%) DES DÉPENSES EN CAPITAL PAR PRINCIPALE FONCTION
RÉGION DU NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

1986

Municipalité	Protection contre les incendies	Police	Routes	Transport en commun	Environ- nement	Culture et loisirs	Aménagement et développement économique	Dépenses totales (milliers \$)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Niagara Falls	0,0	--	32,5	4,8	53,5	0,0	0,0	8 792
Port Colborne	1,9	--	25,6	0,0	33,9	12,5	23,2	1 934
St. Catharines	1,9	--	18,0	0,3	44,8	13,1	9,5	12 016
Welland	0,5	--	8,2	0,0	60,5	9,5	14,8	5 393
Thorold	4,0	--	22,2	0,0	0,1	7,3	36,6	798
Fort Erie	5,1	--	5,8	0,0	68,4	14,3	2,4	2 889
Grimsby	1,9	--	34,6	0,0	33,4	24,0	1,0	2 407
Lincoln	0,0	--	70,1	0,0	21,6	3,8	0,0	1 443
Niagara-on-the-Lake	0,1	--	52,1	0,0	17,1	17,8	5,4	1 607
Pelham	6,8	--	60,4	0,0	3,5	15,3	7,3	1 020
Wainfleet	1,7	--	60,6	0,0	0,1	12,4	8,5	1 864
West Lincoln	3,3	--	22,4	0,0	12,1	31,7	3,6	331
Région	--	6,2	57,2	--	28,8	0,0	0,3	20 475
Municipalités de secteur	1,5	--	26,7	1,1	43,1	10,4	7,7	40 496
Total	1,0	2,1	36,9	0,7	38,3	6,9	5,2	60 970

* Le total des rangées n'arrive pas à 100 pour 100 étant donné que les petits montants de dépenses en capital pour d'autres fonctions ont été exclus de ce tableau.

-- N'assume pas la responsabilité de cette fonction.

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir du tableau 21.

Plus de 66 pour 100 des dépenses combinées de la région et des municipalités de secteur en 1986 (totalisant un peu moins de 61 millions de dollars) revenaient aux municipalités de secteur. On n'a remarqué aucune tendance notable dans ces municipalités individuelles au cours de la période allant de 1977 à 1986. Les dépenses en capital semblaient plutôt être engagées en réponse à des besoins relatifs à l'infrastructure et selon la disponibilité de financement. Pour l'année 1986, les dépenses en capital allaient de 331 000 \$ à West Lincoln à plus de 12 millions de dollars à St. Catharines.

Enfin, les colonnes 1 à 7 du tableau 5.20 illustrent une grande différence de l'importance relative des dépenses en capital pour les diverses fonctions dans chacune des municipalités.

Financement des dépenses en capital -- 1986

Le tableau 5.21 indique que presque 50 pour 100 du financement des dépenses en capital de la région et des municipalités de secteur provenait de leurs propres fonds; 27 pour 100, de dettes à long terme; 19 pour 100, de subventions et de prêts-subventions; presque 4 pour 100, d'autres sources.

Pendant la période de 1977 à 1986, les subventions et les prêts-subventions ont en général représenté entre 20 et 30 pour 100 de tout le financement de capital. La contribution provenant des fonds des municipalités variait entre environ 30 et 50 pour 100 du total et les dettes à long terme représentaient de 26 à 46 pour 100 du total, selon l'année étudiée.

En moyenne, pendant la période de 1977 à 1986, l'administration régionale a fait une plus grande utilisation de la dette à long terme pour financer des projets d'immobilisations que ne l'ont fait les municipalités de secteur. Ces dernières ont plus compté sur des contributions provenant de leurs propres fonds.

Le tableau 5.21 suggère que la source de financement de capital varie de beaucoup entre chaque municipalité de la région du Niagara. En fait, l'utilisation des différentes sources varie également de façon considérable à l'intérieur de chacune des municipalités avec le temps. Cependant, la plupart des municipalités manifestent une préférence à l'égard du financement des dépenses en capital à partir de leurs propres recettes plutôt que par l'utilisation de la dette à long terme.

TABLEAU 5.21

SOURCE DE FINANCEMENT DES DÉPENSES EN CAPITAL
RÉGION DU NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

1986

Municipalité	Propres fonds	Dettes à long terme (pour 100)	Subventions et prêts-subventions (pour 100)	Autre
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niagara Falls	74,5	13,6	8,4	3,5
Port Colborne	34,4	52,0	8,8	4,8
St. Catharines	61,3	12,7	22,9	3,1
Welland	37,3	30,8	25,5	6,4
Thorold	73,4	0,0	7,0	19,5
Fort Erie	62,5	3,0	26,8	7,7
Grimsby	77,5	0,4	21,5	0,5
Lincoln	64,1	10,2	21,2	4,4
Niagara-on-the-Lake	28,8	61,3	8,7	1,2
Pelham	65,5	4,0	23,7	6,8
Wainfleet	22,5	18,1	54,4	5,0
West Lincoln	68,6	5,7	10,6	15,1
Région	39,8	37,1	20,0	3,1
Municipalités de secteur	56,2	20,9	18,4	4,4
Total	49,8	27,2	19,0	3,9

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 22.

SOMMAIRE

De nombreuses critiques ont été exprimées à l'égard de la croissance des dépenses et des impôts fonciers de la municipalité régionale; cependant, l'administration régionale n'exerce pas un plein contrôle sur cette croissance. L'élimination des augmentations causées par l'inflation et le volume (ménages supplémentaires) permet de constater que les dépenses régionales de Niagara ont crû à un taux annuel moyen de 1,1 pour 100 entre 1977 et 1986.

La question de savoir si ce taux doit être interprété comme étant excessif est un jugement de valeur que la présente Commission laisse au lecteur le soin de poser. Cependant, il serait bon de noter qu'un grand nombre des présentations provenant des citoyens (et certains commentaires provenant de représentants et d'employés des administrations locales et régionales) soutenaient que les dépenses régionales augmentaient trop rapidement, et étaient peut-être hors de contrôle. Ces mêmes personnes ont toutefois affirmé qu'elles étaient satisfaites des services régionaux principalement responsables de la hausse des dépenses régionales. Il n'y a eu aucune affirmation réelle soutenant que les dépenses relatives aux services sociaux ou à l'eau et aux égouts ont augmenté de façon excessive, et certainement aucune suggestion que ces dépenses devraient être réduites ou même que les taux d'augmentation devraient ralentir.

Cette apparente inconstance du raisonnement sous-tendant un grand nombre des présentations et commentaires est embarrassant. Elle laisse peut-être entendre que les conseillers, le personnel et les médias régionaux n'ont pas pris soin de bien présenter les faits réels aux citoyens. D'un autre côté, il est possible qu'un grand nombre des critiques de la région aient des opinions toutes faites et ne soient pas intéressés aux faits qui n'appuient pas leurs idées préconçues.

Les impôts fonciers par ménage en dollars constants pour l'administration régionale ont crû à un taux annuel moyen de 1,6 pour 100 par année entre 1977 et 1986. Comme pour les dépenses, il revient au lecteur de juger s'il s'agit là d'une augmentation excessive. En toute justice, il faut mentionner que cette augmentation a été entraînée par un certain nombre de facteurs. Elle a été causée en particulier par des augmentations de dépenses qui ne sont pas contrôlées par l'administration régionale, telles celles requises pour financer la commission des services de police et divers autres organismes à but spécial et les dépenses nécessaires pour la mise en oeuvre de programmes provinciaux obligatoires, et par le fait que les subventions

provinciales, après avoir éliminé l'élément inflation, ont crû proportionnellement moins rapidement que les dépenses (à un taux annuel moyen de 0,2 pour 100 par ménage entre 1977 et 1986).

Il n'est pas possible d'établir un point de repère précis pour mesurer le caractère acceptable des niveaux des dépenses et des recettes ou des variations constatées pour la municipalité régionale de Niagara. Pour cette raison, les comparaisons avec d'autres municipalités à deux paliers et à un seul palier peuvent être utiles parce qu'elles permettent au lecteur d'examiner les chiffres pour la région du Niagara par rapport à des chiffres semblables pour d'autres régions. Par exemple, une comparaison des dépenses par personne indique qu'à Niagara elles sont parmi les moins élevées, qu'on les compare à des municipalités à deux paliers ou à un seul palier. De même, les impôts fonciers par ménage affectés à la municipalité régionale sont également en général parmi les moins élevés lorsque l'on compare Niagara à d'autres administrations régionales. Tous ces faits suggèrent que même si les niveaux de recettes et de dépenses sont peut-être plus élevés à Niagara que certains ne le voudraient, ces chiffres ne sont pas hors de l'ordinaire quand on les compare avec des chiffres semblables pour d'autres régions et municipalités à un seul palier.



CHAPITRE 6

QUESTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES ET LES RECETTES

INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur un certain nombre de questions relatives aux dépenses et aux recettes qui peuvent soulever des problèmes pour l'administration régionale et celles des municipalités de secteur.

Il est presque certain que la majeure partie des critiques touchant les dépenses des administrations locales n'auraient pas été formulées si ces dernières n'avaient pas eu à utiliser dans une si grande mesure les impôts fonciers aux fins de financement. En général, ce n'est pas l'augmentation des dépenses qui soulève une inquiétude, mais plutôt l'augmentation parallèle des impôts fonciers. Étant donné le nombre élevé de gens directement touché par les impôts fonciers, presque chaque augmentation de ceux-ci suscite une réaction, habituellement défavorable.

Le présent chapitre est divisé en deux parties; la première traite des questions relatives aux dépenses et la deuxième, des questions touchant les recettes.

QUESTIONS RELATIVES AUX DÉPENSES

La méthode appropriée de mesurer l'augmentation réelle des dépenses de l'administration est de tenir compte de la variation des dépenses par ménage mesurée en dollars réels ou constants, c'est-à-dire, les chiffres que l'on obtient après avoir éliminé la partie de l'augmentation attribuable aux changements du volume de services (ménages supplémentaires) et à l'inflation. Il est évident que les administrations locales et régionales n'ont aucun contrôle effectif sur l'inflation et n'ont probablement que très peu de contrôle sur le volume de services. En fait, la plupart des municipalités encouragent en général la venue de ménages supplémentaires, particulièrement si elle entraîne un accroissement de la base d'évaluation.

Puisqu'il est impossible de déterminer à quel moment les augmentations des dépenses deviennent excessives, la présente Commission laisse au lecteur le soin de juger si une augmentation annuelle moyenne des dépenses de la municipalité régionale de Niagara de 1,1 pour 100 par ménage en dollars constants pendant la période de 1977 à 1986 est excessive.

Avant de déterminer cette question, il est important de comprendre que la municipalité régionale de Niagara doit faire face à un grand nombre de dépenses sur lesquelles elle a très peu ou n'a pas d'influence. Par exemple, certaines dépenses municipales sont imposées par des mesures de contrôle provinciales ou des subventions de contrepartie et d'autres sont nécessaires pour satisfaire aux besoins d'organismes autonomes à but spécial. De même, une fois que les programmes sont mis en oeuvre depuis un certain temps, certains citoyens s'habituent aux services disponibles et s'opposent, parfois avec acharnement, aux tentatives de couper ou d'éliminer des services particuliers. Face à ce genre de pressions ou à des pressions éventuelles, les représentants municipaux sont peu portés à amorcer un processus pour restreindre ou diminuer la prestation de ces services.

Mesures de contrôle provinciales

Puisque le gouvernement provincial exige que certains programmes municipaux soient offerts ou que certaines normes minimums soient respectées, la part des dépenses régionales et des dépenses des municipalités de secteur nécessaire pour respecter cette exigence n'est pas contrôlée par les administrations locales.

Dans certains cas, un financement partiel est fourni par l'entremise de subventions provinciales. Dans d'autres cas, aucun soutien financier provincial n'est offert aux municipalités. Les hausses des normes provinciales entraînent des augmentations des dépenses sur lesquelles les administrations municipales n'ont aucune influence. Par exemple, le ministère de l'Environnement de l'Ontario a récemment haussé les exigences environnementales quant au traitement des eaux usées et des trop pleins. Peu de gens contestent la sagesse de cette décision, elle a cependant créé des dépenses supplémentaires pour les administrations locales. De même, en vertu de la Loi sur l'aide sociale, le gouvernement provincial énonce les conditions régissant le versement d'aide sociale aux bénéficiaires. Cependant, la modification de ces conditions avec le temps a mené à une augmentation des dépenses des municipalités régionales.

Même si l'on trouve des exemples tels ceux mentionnés plus haut, il est difficile de vérifier dans quelle mesure la hausse des exigences provinciales a été responsable de l'augmentation des dépenses municipales. Premièrement, étant donné que l'on ne sait pas quels programmes exigés par la province auraient été mis en oeuvre de toute façon par les municipalités et lesquels ont été établis seulement pour respecter les règles provinciales, il est impossible

d'établir le degré d'influence précis de la province dans certains secteurs de programmes. Par exemple, dans le cas des services sociaux, il est probable que les administrations régionales auraient fourni un certain niveau de services d'aide sociale même en l'absence d'une exigence provinciale, mais l'ampleur et la nature de ces services ne peuvent être mesurées.

Deuxièmement, un grand nombre des normes et des règlements provinciaux s'appliquent également au secteur privé. Par exemple, les règlements concernant l'indemnisation des accidents du travail, et ceux touchant la santé et la sécurité au travail s'appliquent à tous les employeurs et non seulement aux administrations municipales. La modification de ces règlements peut entraîner une augmentation des dépenses pour tous les organismes, et non seulement pour les administrations municipales.

Essentiellement, le gouvernement provincial participe dans une très grande mesure aux décisions touchant les dépenses et aux programmes des municipalités de l'Ontario. Le tableau 6.1 illustre, par service, la part provinciale dans les programmes de l'administration régionale de Niagara. Encore une fois, il est impossible de déterminer quelle part de la croissance des dépenses dans la région du Niagara peut être attribuée à la hausse des exigences provinciales, mais celle-ci a sans aucun doute contribué à une partie de cette croissance.

Subventions provinciales aux municipalités

D'un point de vue économique, il est logique que des subventions provinciales soient fournies aux municipalités pour compenser les retombées et pour corriger les inégalités financières entre les municipalités.

Lorsque les avantages de services retombent dans des territoires voisins, une subvention conditionnelle provinciale encourage le territoire qui offre les services à augmenter ces derniers au niveau désiré pour toutes les administrations réunies. Par exemple, une route à l'intérieur d'une municipalité peut être utilisée considérablement par les résidents de la municipalité voisine. La municipalité responsable de la route ne serait probablement pas disposée à entretenir cette route à un niveau élevé à moins de recevoir une compensation pour les retombées d'entraînement apportées par la route.

TABLEAU 6.1

PROGRAMMES RÉGIONAUX EXIGÉS OU MIS EN OEUVRE PAR LA PROVINCE

Personnes âgées

Remise en état des logements
Droits de la personne
Soutien communautaire
Arbitrage - Loi sur l'arbitrage des conflits de travail dans
les hôpitaux

Personnel (santé et sécurité)

Santé et sécurité au travail
Équité salariale
Indemnisation des accidents du travail

Services sociaux

Conjoint au foyer
Aide spéciale aux bénéficiaires d'aide sociale
Limite relative aux subsides administratifs
Aide sociale générale
Garderies
Aides familiales et infirmières

Travaux publics (transports)

Transferts de responsabilité des routes
Taxes sur les carburants
Taux des études sur les transports
Croisement étagé
Drainage des eaux pluviales
Réduction de la contamination des chantiers de construction
Évaluation environnementale
Transport des matières dangereuses
Entreposage souterrain de carburants
Inspection de sécurité des camions à caisse basculante et des
autobus
Utilisation des freins à air
Système d'information sur les matériaux dangereux sur le lieu
du travail
Lumières utilisées pendant le jour

Travaux publics (eaux usées/environnement)

Modification des exigences relatives à la surveillance et à
l'échantillonnage des effluents
Drainage des eaux pluviales
Travaux locaux, déviations
Projections démographiques
Classement des usines de contrôle de la pollution
Installations pour l'évacuation des boues
Règlements de zonage

Aménagement

Plans de lotissement, demandes de redressement, modifications
du zonage
Commission de l'escarpement du Niagara
Protection des terrains agricoles
Études sur l'escarpement du Niagara
Offre de logements abordables

Services de santé

Soins infirmiers - Planification familiale
- Programme communautaire de santé mentale
- Programme concernant le SIDA
Soins dentaires
Nutrition
Inspection de santé publique

SOURCE : Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in
the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls
(Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara,
1988), tableau 17.

La condition reliée à ce genre de subvention est qu'elle doit être dépensée pour l'activité entraînant les retombées. Le taux de subvention devrait correspondre au pourcentage des avantages qui retombent dans les municipalités voisines.

D'autres raisons en faveur des subventions sont basées sur la théorie selon laquelle la province désire que le financement de services des administrations locales soit reconnu, et veut exercer un contrôle sur la prestation de services des administrations locales et avoir une possibilité de veiller à ce que des normes minimums soient respectées dans ce domaine. La meilleure façon d'atteindre ces objectifs serait l'utilisation de subventions conditionnelles, c'est-à-dire que les subventions seraient accordées à condition d'être utilisées pour des fonctions ou des programmes particuliers.

Les subventions inconditionnelles peuvent être utilisées pour redresser des différences de capacités financières, de besoins et de coûts entre les municipalités, mais elles ne permettent pas à la province d'exercer un contrôle sur la façon dont les municipalités dépensent leurs fonds. En plus, elles entraînent une moins grande visibilité pour le gouvernement provincial.

Les subventions inconditionnelles ne semblent pas créer de problèmes pour les administrations qui en bénéficient; les subventions conditionnelles, elles, en causent parfois. Par exemple, il arrive que des représentants et des administrateurs municipaux se demandent s'ils pourront obtenir des fonds provinciaux pour compenser en tout ou en partie les dépenses créées par la mise en oeuvre de nouveaux programmes. Ce genre d'attitude peut mener à des problèmes budgétaires graves; la mise en oeuvre des programmes ne devrait pas être approuvée pour le seul motif que la municipalité régionale s'engage seulement à déboursier 0,25 \$ ou 0,50 \$ pour chaque dollar dépensé.

Il est évident qu'il serait nécessaire d'effectuer une évaluation de l'effet financier de ces programmes sur les budgets futurs ainsi qu'une évaluation des avantages provenant de ces programmes. L'évaluation budgétaire devrait tenir compte de l'effet éventuel d'une réduction de l'aide provinciale dans l'avenir. Jusqu'à maintenant, la réduction de l'aide accordée sous forme de subventions s'est présentée de deux façons; premièrement, la province réduit le pourcentage de sa participation aux coûts du programme; deuxièmement, elle fixe une limite, parfois inférieure au taux d'inflation, sur le pourcentage de l'augmentation annuelle des subventions accordées aux municipalités.

L'un ou l'autre de ces scénarios peut s'avérer

particulièrement gênant pour l'administration régionale, surtout parce que les citoyens/contribuables finissent par s'attendre à certains services une fois qu'ils sont mis en oeuvre et n'appuieront probablement pas leur élimination ou réduction. La municipalité régionale est donc obligée de compter sur les impôts fonciers, les frais d'utilisation et autres recettes pour continuer à offrir le service.

Même si la municipalité régionale est peut-être incapable de prévoir ce que la province est susceptible de faire en matière de financement dans l'avenir, elle devrait, néanmoins, tenter d'évaluer l'effet des divers scénarios sur les budgets régionaux.

Lorsque l'on combine une telle évaluation à une mesure des avantages découlant du programme, on détient de meilleurs outils pour prendre une décision éclairée quant aux avantages de la mise en oeuvre de politiques ou de programmes précis.

Bref, il est fondamental que les représentants et les employés des administrations régionales ne se laissent pas influencer outre mesure par des chiffres tels 0,50 \$ ou 0,80 \$ le dollar, par exemple, lorsqu'ils prennent une décision concernant la mise en oeuvre ou l'expansion de programmes. Une analyse attentive de tous les avantages de ces programmes et des coûts réels et éventuels doit être effectuée avant que toute décision ne soit prise.

Organismes à but spécial

Les organismes à but spécial effectuent la prestation de services municipaux en Ontario depuis longtemps. À Niagara, les principaux conseils ou commissions avec lesquels la région a des rapports comprennent le conseil des commissaires de police de la région du Niagara, les services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara, le comité des services à l'enfance, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara, la Commission de l'escarpement du Niagara, la Commission des parcs du Niagara, la société de développement de la région du Niagara et le comité de morcellement des terres.

La question de responsabilité à l'égard du conseil régional et de rapports avec ce dernier sera traitée dans les chapitres 8 et 9; la présente partie contient cependant une étude de l'incidence budgétaire de ces organismes à but spécial sur les recettes régionales ainsi que du contrôle budgétaire que le conseil régional exerce sur ces organismes.

Le tableau 6.2 indique le pourcentage des recettes de

l'administration régionale provenant des impôts fonciers, des subventions inconditionnelles et de certaines sources diverses³² absorbé par ces organismes en 1988.

Le conseil des commissaires de police a utilisé presque 52 pour 100 de ces recettes discrétionnaires tandis que la Commission des parcs du Niagara et la Commission de l'escarpement du Niagara n'ont présenté aucune demande de fonds. Cette dernière commission est financée par la province, tandis que la première perçoit ses propres recettes, principalement à partir de la location de l'eau utilisée pour la production d'électricité et des profits tirés de ses divers restaurants, boutiques de cadeaux et attractions. D'un point de vue budgétaire, aucun de ces deux organismes ne touche la municipalité régionale.

Les représentants régionaux contrôlent complètement les budgets de la société de développement de la région du Niagara et du Comité de morcellement des terres. Les conseillers peuvent débattre les avantages relatifs de l'offre de fonds à l'un ou l'autre de ces organismes, ou aux deux, dont les projets auxquels on devra renoncer si des fonds sont affectés à ces organismes plutôt qu'à d'autres services ou programmes.

Cependant, des problèmes budgétaires sont survenus relativement aux quatre autres organismes à but spécial, notamment avec le conseil des commissaires de police. Lors des entrevues effectuées avec les conseillers régionaux, nous avons reçu de nombreuses plaintes, provoquées par un sentiment d'impuissance marqué, concernant l'incapacité du conseil de participer à la préparation du budget du conseil des commissaires ou de prendre des décisions touchant des échanges, tels l'embauche de travailleurs sociaux supplémentaires plutôt que de policiers supplémentaires. Ces restrictions limitent énormément la capacité du conseil de peser le pour et le contre des domaines auxquels les recettes régionales devraient être consacrées pour assurer la prestation du meilleur niveau possible de tous les services municipaux.

Même si le conseil peut présenter un appel relativement au budget de la police, l'expérience suggère qu'il s'agit là d'une mesure futile. L'organisme d'appel est la Commission

³² Il ne s'agit pas là des recettes totales de la région, mais elles peuvent être considérées comme ses recettes discrétionnaires. Elles excluent les subventions conditionnelles et les redevances destinées à des fonctions particulières sur lesquelles la municipalité régionale n'a qu'une influence limitée.

TABLEAU 6.2

POURCENTAGE DES RECETTES DISCRÉTIONNAIRES DE LA RÉGION*
UTILISÉ POUR LES BESOINS BUDGÉTAIRES D'ORGANISMES
À BUT SPÉCIAL

1988

Organisme	Pourcentage
Conseil des commissaires de police de la région du Niagara	51,7
Services à l'enfance et à la famille	2,0
Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara	1,1
Société de développement de la région du Niagara	0,6
Comité des services à l'enfance	0,1
Comité de morcellement des terres	0,1
Commission de l'escarpement du Niagara	--
Commission des parcs du Niagara	--
TOTAL	55,6

* Comprend les dépenses budgétaires devant être financées à partir de subventions inconditionnelles, d'impôts fonciers ainsi que de quelques sources diverses peu considérables de recettes.

SOURCE : Calculs effectués à partir de : Regional Municipality of Niagara, 1988 Current Budget, le 28 avril 1988, p. 5.

de police de l'Ontario (CPO), et des décisions antérieures indiquent que cette dernière maintient habituellement les demandes du corps de police. En fait, le seul appel de la région en 1981 a été rejeté. On a noté des résultats semblables dans le cas d'autres municipalités qui ont utilisé la même voie d'appel (voir le chapitre 8).

Étant donné que plus de la moitié de tous les impôts fonciers et des subventions inconditionnelles perçus par la région en 1988 ont été utilisés pour financer le budget de la police, on peut constater rapidement la mesure dans laquelle cette situation peut restreindre la capacité du conseil de faire face à ses autres obligations ou projets. Les prélèvements obligatoires, tel le budget de la police, font obstacle à une prise de décision rationnelle et judicieuse lorsqu'il s'agit des choix entre un certain nombre de programmes et de services municipaux.

On a manifesté des inquiétudes semblables quant au processus budgétaire relatif aux services à l'enfance et à la famille (SEF). La différence fondamentale qui existe entre ce budget et celui du conseil des commissaires de police est son montant. En 1988, le budget des SEF a absorbé 2,0 pour 100 de toutes les recettes discrétionnaires.

Même si le conseil est représenté au conseil d'administration des SEF, il ne participe pas à la préparation du budget. Le budget et le plan de services d'ensemble des SEF sont préparés par le conseil d'administration de cet organisme et approuvés par la province. Le gouvernement provincial finance 80 pour 100 de la plupart des postes du budget, la région étant forcée, par la loi, de financer le reste. C'est ce 20 pour 100 qui entraîne des critiques et crée la possibilité de problèmes.

Tout comme pour le budget de la police, il existe un processus d'appel. L'organe d'appel est la Commission de révision des services à l'enfance et à la famille (un organisme d'arbitrage prévu par la loi); cependant, la dernière fois que la municipalité régionale a interjeté appel pour un prélèvement budgétaire (1981), l'appel a été rejeté. En outre, le plan de travail des SEF est approuvé par la province avant que le processus d'appel ne soit amorcé. Ce processus a donné à certains employés et conseillers régionaux l'impression que la Commission de révision est prédisposée à accepter la demande de l'organisme. Pour cette raison, la municipalité régionale semble être résignée à accepter les demandes quelles qu'elles soient sans les contester par l'intermédiaire de l'organe d'examen.

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara est un organisme autonome qui a demandé 1,1 pour 100

des recettes discrétionnaires régionales en 1988. L'Office établit son propre budget et impose une contribution à la région. Cependant, dans ce cas-ci, il n'y a pas possibilité d'appel.

Bien qu'il n'y ait pas de garantie que la province ou la municipalité régionale finance le comité des services à l'enfance, la province assume habituellement 75 pour 100 de tous les coûts prévus au budget, et la région finance le reste. En 1988, les recettes régionales consacrées au comité des services à l'enfance s'élevaient à 0,1 pour 100 des recettes discrétionnaires de l'administration régionale. Même si quatre conseillers régionaux font partie du comité, le conseil et le personnel soutiennent n'avoir aucune participation à l'établissement du budget. Cependant, une caractéristique distingue ce comité des trois organismes à but spécial précédents; le conseil régional a un contrôle total sur les fonds régionaux affectés au comité.

En résumé, ces organismes autonomes à but spécial peuvent modifier de façon marquée les politiques et programmes régionaux. Comme on l'a déjà mentionné, le conseil régional n'a aucune participation effective quant à l'établissement de leur budget et ne considère pas avoir de mécanisme d'appel efficace à l'égard des exigences budgétaires de la plupart de ces organismes.

Cette situation entraîne de graves problèmes; par exemple, la municipalité régionale a une assez bonne idée des recettes provenant de subventions provinciales auxquelles elle peut s'attendre pour l'année qui vient et sait à peu près dans quelle mesure les impôts fonciers peuvent être augmentés. Le total de ces deux sources plus les petits montants de diverses recettes déterminent le montant des fonds dont dispose la municipalité régionale.

Avant que le conseil régional puisse décider de quelle façon il affectera ses fonds à ses divers projets et fonctions, il doit déboursier au moins 55 pour 100 de ses recettes discrétionnaires. De même, il a des engagements à l'égard des programmes exigés par la province et de la contrepartie des subventions conditionnelles provinciales. La région ne peut commencer à affecter le reste de ses fonds aux domaines dans lesquels il n'y a aucune influence externe qu'une fois que ces trois exigences ont été respectées. Il est évident que cette combinaison de circonstances limite l'autonomie de la municipalité.

QUESTIONS RELATIVES AUX RECETTES

Il y a un certain nombre de questions concernant les recettes qui ont une assez grande importance dans la région du Niagara. Celles-ci comprennent : i) la base de l'évaluation et les impôts fonciers; ii) l'utilisation des droits d'exploitation et de frais d'utilisation; iii) le financement des dépenses en capital.

Base d'évaluation pour les impôts fonciers

Depuis 1970, l'évaluation foncière est une responsabilité du gouvernement provincial (avant 1970, il s'agissait d'une responsabilité de l'administration locale). En vertu de la Loi sur l'évaluation foncière, on prévoit qu'une propriété est évaluée sur la base de sa valeur marchande, celle-ci étant définie comme étant le prix d'une propriété sur lequel un acheteur et un vendeur volontaires s'entendraient dans une transaction sans lien de dépendance.

Bien que la loi demande une évaluation selon la valeur marchande, dans la plupart des municipalités de la région du Niagara les propriétés sont évaluées selon les valeurs de 1940. Les exceptions sont Niagara Falls (valeurs de 1980), Niagara-on-the-Lake (valeurs de 1984) et Wainfleet (valeurs de 1975). Des différences semblables existent dans d'autres municipalités de la province.

L'utilisation d'un système d'évaluation non uniforme entraîne des inégalités dans le traitement des contribuables entre les municipalités. Plus particulièrement, dans la région du Niagara, un manque d'uniformité de la base d'évaluation est inévitable et peut également entraîner de graves changements dans la répartition de l'impôt régional entre les municipalités de secteur.

Trois genres d'inégalités ont été notées : les inégalités à l'intérieur des catégories de propriétés³³; les inégalités entre les catégories de propriétés; les inégalités entre les municipalités.

³³ En Ontario, les propriétés sont réparties dans les dix catégories suivantes : les propriétés résidentielles de un et deux logements; les propriétés résidentielles de trois à six logements; les propriétés résidentielles de sept logements et plus; les commerces et les bureaux; les industries et les usines; autres biens imposables; les institutions; les propriétés agricoles; les pipelines; les propriétés utilisées aux fins de loisirs.

Les inégalités à l'intérieur des catégories de propriétés surviennent lorsque les propriétés d'une catégorie ne sont pas toutes évaluées au même ratio de leur valeur marchande. Par exemple, on peut prendre deux maisons semblables ayant chacune une valeur marchande de 150 000 \$. L'une peut être évaluée à 7 500 \$ (ou 5 pour 100 de sa valeur marchande) et l'autre, à 4 500 \$ (ou 3 pour 100 de sa valeur marchande). Cette différence peut être attribuée à l'emplacement de chacune des maisons; par exemple, on a tendance à sous-évaluer les maisons situées au centre-ville par rapport à celles situées en banlieue. D'autres inégalités surviennent parce que l'on tend à sous-évaluer les maisons plus anciennes par rapport aux maisons plus récentes, etc. Quelle que soit la raison de ces différences, il faut tenter de les éliminer par l'évaluation.

Les inégalités entre les catégories de propriétés à l'intérieur de chaque municipalité sont illustrées au tableau 6.3. Bien que ce tableau ne signale rien en ce qui a trait aux inégalités entre les propriétés à l'intérieur de chaque catégorie, il indique que, en moyenne, les propriétés résidentielles (à 1 et 2 logements) sont sous-évaluées par rapport aux commerces et aux bureaux et que ces derniers sont sous-évalués par rapport aux industries et aux usines. Deuxièmement, les propriétés résidentielles (à 1 et 2 logements) sont relativement sous-évaluées (c'est-à-dire en-dessous de la moyenne régionale) à St. Catharines, Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake, Pelham et West Lincoln.

Les inégalités entre les municipalités existent depuis le temps où l'évaluation était une responsabilité locale plutôt que provinciale. Le tableau 6.3 illustre à quel point les ratios des montants de l'évaluation par rapport aux valeurs marchandes varient entre les municipalités pour chaque catégorie de propriétés. Puisque le système financier régional entier repose sur la base d'évaluation de chaque municipalité de secteur, l'uniformité des pratiques d'évaluation est essentielle à un fonctionnement juste et efficace de ce système pour au moins trois raisons.

Premièrement, les principes de justice et d'équité exigent que toutes les propriétés soient imposées sur la même base. Si, dans la région, des propriétés de valeur égale sont imposées selon différents ratios de leur valeur marchande, il n'y a pas justice.

Deuxièmement, la répartition des coûts régionaux (examinée plus en détail dans les paragraphes qui suivent) est basée sur l'évaluation. S'il existe des inégalités dans la base d'évaluation, le partage des coûts régionaux entre les municipalités de secteur n'est pas égal.

TABLEAU 6.3

RATIO DE L'ÉVALUATION PAR RAPPORT À LA VALEUR MARCHANDE POUR CERTAINES CATÉGORIES DE PROPRIÉTÉS
RÉGION DU NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

1988

	Catégorie 0	Catégorie 3	Catégorie 4
Niagara Falls	,04763	,07449	,13848
Port Colborne	,05684	,10066	,12484
St. Catharines	,04618	,06204	,10573
Thorold	,05118	,09290	,13132
Fort Erie	,05036	,07787	,12559
Grimsby	,04199	,05676	,10447
Welland	,05527	,09890	,15818
Lincoln	,04134	,07453	,09761
Niagara-on-the-Lake	,03027	,04642	,07304
Pelham	,04275	,05943	,11001
Wainfleet	,05045	,08777	,08606
West Lincoln	,04165	,06073	,12754
Région	,04698	,07163	,12400

Remarque : La catégorie 0 désigne les propriétés résidentielles à 1 et 2 logements; la catégorie 3, les commerces et les bureaux; la catégorie 4, les industries et les usines.

SOURCE : Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 19.

Troisièmement, les subventions provinciales telles la subvention de péréquation des ressources et la subvention générale pour l'éducation sont des subventions de redistribution basées sur l'évaluation. Encore une fois, s'il existe des inégalités dans la base d'évaluation, le mécanisme de redistribution rattaché à ces subventions ne fonctionnera pas de la façon voulue.

Facteurs de péréquation. Pour compenser les différences du ratio du montant de l'évaluation par rapport à la valeur marchande entre les municipalités de secteur, on tente d'obtenir une valeur pour la "péréquation de l'évaluation". On obtient cette dernière en appliquant un facteur de péréquation à l'évaluation imposable dans chaque municipalité. Ce facteur vise à compenser les différences des ratios du montant de l'évaluation par rapport à la valeur marchande entre les municipalités.

Le facteur de péréquation est déterminé de la façon suivante. Premièrement, on calcule pour chaque catégorie de propriétés le ratio des montants de l'évaluation par rapport aux valeurs marchandes pour un certain nombre de propriétés (habituellement environ 10 pour 100 de toutes les propriétés). Ce ratio est appelé facteur de péréquation pour cette catégorie. Deuxièmement, on détermine la péréquation de l'évaluation pour chaque catégorie de propriétés en divisant l'évaluation imposable totale de cette catégorie par le facteur de péréquation pour cette même catégorie (obtenu à l'étape 1). Troisièmement, le facteur de péréquation d'ensemble pour la municipalité de secteur est égal au total de l'évaluation imposable de cette municipalité divisé par le total de la péréquation de l'évaluation pour la municipalité (calculée à l'étape 2).

Ces facteurs de péréquation peuvent cependant soulever des problèmes. Premièrement, ils ne sont fiables que dans la mesure où les évaluations des valeurs marchandes des propriétés choisies le sont. Deuxièmement, dans un grand nombre de cas, aux fins de programmes de subventions et de la répartition, on utilise une moyenne de facteurs de péréquation plutôt que le facteur qui s'applique en fait à une année particulière ou à un programme de subvention particulier. Enfin, les facteurs de péréquation sont souvent calculés quelque peu différemment pour différents genres de subventions et pour la répartition de l'impôt régional. La quantité de temps et de travail nécessaire pour déterminer ces facteurs et décider de quelle façon les appliquer soulève des doutes quant à leur valeur sous-jacente.

En dépit des problèmes possibles reliés aux facteurs de péréquation, ils sont présentés au tableau 6.4 pour les municipalités de secteur de Niagara pour l'année 1988. Plus

le facteur est petit, plus la différence entre l'évaluation imposable et la péréquation de l'évaluation est grande. Le montant de l'évaluation est inférieur à 8 pour 100 de la valeur marchande dans tous les cas. En fait, le ratio varie entre 7,75 pour 100 à Welland et 3,50 pour 100 à Niagara-on-the-Lake.

La répartition des coûts régionaux. L'administration régionale n'impose pas ses propres impôts fonciers directement aux contribuables de la région. Elle impose plutôt ses besoins en recettes aux municipalités de secteur. Ces dernières perçoivent ensuite ces impôts pour la région.

Les coûts régionaux sont répartis à chaque municipalité de secteur selon sa part de la péréquation de l'évaluation totale dans la région. Cela signifie que les municipalités de secteur dont la base d'évaluation est plus élevée paient une plus grande part des coûts de l'administration régionale que celles dont la base d'évaluation est moins élevée.

Puisque différentes bases d'évaluation sont utilisées dans les municipalités de secteur de Niagara, il faut mettre ces dernières sur une base semblable avant de déterminer la contribution appropriée de chaque municipalité aux impôts régionaux. La répartition des coûts régionaux dans les municipalités à deux paliers s'effectue de la façon suivante.

Premièrement, les évaluations résidentielles et agricoles imposables sont ajoutées aux évaluations résidentielles et agricoles non imposables pour obtenir une estimation du total de ces évaluations.

Deuxièmement, ce total est actualisé à l'aide du facteur d'actualisation du palier supérieur (FAPS), qui est publié dans la Gazette de l'Ontario (en 1988, le FAPS pour Niagara était 0,4464).

Troisièmement, l'évaluation commerciale et industrielle totale correspond au total de l'évaluation commerciale et industrielle imposable et de l'évaluation industrielle et commerciale non imposable. Il n'y a pas d'actualisation de cette évaluation.

Quatrièmement, on calcule la moyenne de trois ans des facteurs de péréquation (pour l'année 1988, on a fait la moyenne des facteurs de péréquation de 1985 à 1987).

Cinquièmement, on calcule la péréquation de l'évaluation, qui correspond au total des évaluations résidentielles et agricoles locales actualisées et de l'évaluation commerciale et industrielle divisé par le facteur de péréquation moyen de trois ans et multiplié par 100.

TABLEAU 6.4

FACTEURS DE PÉRÉQUATION MUNICIPAUX
MUNICIPALITÉS DE SECTEUR DE LA RÉGION DU NIAGARA

1988

Municipalité	Pourcentage
Niagara Falls	6,43
Port Colborne	7,42
St. Catharines	5,73
Thorold	7,45
Welland	7,75
Fort Erie	6,17
Grimsby	4,79
Lincoln	5,03
Niagara-on-the-Lake	3,50
Pelham	4,63
Wainfleet	5,58
West Lincoln	5,13

SOURCE : Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 18.

Sixièmement, la part des coûts régionaux imposée à chaque municipalité de secteur correspond à sa part de la péréquation de l'évaluation régionale totale.

Le tableau 6.5 présente les pourcentages réels de la répartition pour la municipalité régionale de Niagara en 1988. Plusieurs aspects de la méthode de répartition des coûts régionaux méritent qu'on les examine.

Premièrement, les propriétés résidentielles et agricoles sont actualisées à 44,64 pour 100 selon les règlements provinciaux pris en application de la Unconditional Grants Act. Ce facteur d'actualisation est le même pour toutes les municipalités de secteur de la région du Niagara, mais il diffère de celui des autres municipalités régionales de l'Ontario. Il n'est pas étonnant que les propriétés résidentielles et agricoles soient actualisées par rapport aux commerces et aux industries en Ontario; en fait, la loi prévoit un taux du millième de 15 pour 100 moins élevé pour les propriétés résidentielles et agricoles. La logique suggère donc un facteur d'actualisation de 0,85 et non pas de 0,4464. L'actualisation des évaluations résidentielles et agricoles à plus de 0,85 a pour effet d'avantager les municipalités dont la proportion des évaluations résidentielles et agricoles est relativement plus élevée (voir le tableau 5.14 pour des données sur l'évaluation). Les collectivités principalement résidentielles contribuent moins aux coûts régionaux que les collectivités principalement commerciales et industrielles.

Deuxièmement, la nécessité d'utiliser des facteurs de péréquation pour répartir les coûts régionaux découle directement du manque d'uniformité des pratiques d'évaluation dans la région du Niagara. Ces facteurs ne sont que des estimations des différences et peuvent ne pas refléter de façon précise les différences réelles. Un système d'évaluation uniforme dans la région éliminerait la nécessité de calculer des facteurs de péréquation et permettrait d'imposer un taux du millième régional.

Évaluation uniforme. Afin d'essayer de régler les problèmes soulevés par les pratiques d'évaluation inégales, la province a présenté quatre possibilités, chacune étant conçue pour permettre aux pratiques d'évaluation foncière de se rapprocher de l'évaluation de la valeur marchande. Chacune est appelée par l'article particulier de la Loi sur l'évaluation foncière qui la régit.

TABLEAU 6.5

RÉPARTITION DES IMPOTS RÉGIONAUX
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE NIAGARA

1988

Municipalité	Pourcentage
Niagara Falls	22,435
Port Colborne	4,446
St. Catharines	31,478
Thorold	4,799
Fort Erie	6,214
Grimsby	4,569
Welland	10,369
Lincoln	3,946
Niagara-on-the-Lake	5,355
Pelham	2,862
Wainfleet	1,285
West Lincoln	2,242
Total	100,000

SOURCE : Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 20.

Par l'application locale de l'article 63, une municipalité de secteur peut demander à la province d'entreprendre une réévaluation des propriétés à l'intérieur de chacune des dix catégories (mentionnées plus haut) dans la municipalité locale. Une telle mesure signifierait, par exemple, que toutes les propriétés de la catégorie des propriétés résidentielles à un et deux logements seraient évaluées au même ratio de la valeur marchande dans toute la municipalité locale. Cela s'appliquerait également à chacune des autres catégories de propriétés.

L'application locale de l'article 63 a pour résultat d'éliminer les inégalités à l'intérieur des catégories de propriétés sans toucher aux inégalités entre les classes de propriétés ou entre les municipalités. Une réévaluation locale en vertu de cet article ne changerait pas la répartition des impôts fonciers perçus de chacune des catégories de propriétés. Par exemple, si la contribution de la catégorie des propriétés résidentielles à un et deux logements était de 30 pour 100 avant la réévaluation, ce pourcentage demeurerait le même après la réévaluation. Le seul changement de répartition qui surviendrait serait à l'intérieur des catégories particulières de propriétés.

Une application régionale de l'article 63 permettrait de réévaluer les propriétés à l'intérieur des catégories et d'obtenir des évaluations correspondant à un pourcentage uniforme de la valeur marchande dans toute la région. Autrement dit, les inégalités à l'intérieur des catégories et entre les municipalités (dans la région et non dans toute la province) seraient éliminées. Les inégalités entre les catégories demeureraient.

L'application locale de l'article 70 de la Loi sur l'évaluation foncière permettrait d'utiliser une évaluation basée sur la valeur marchande dans une municipalité de secteur pour toutes les catégories de propriétés. Autrement dit, toutes les propriétés d'une municipalité de secteur, quelle que soit la catégorie, seraient évaluées au même pourcentage de la valeur marchande. Cette méthode éliminerait les inégalités entre les catégories et à l'intérieur de celles-ci, mais n'interviendrait pas au niveau des inégalités entre les municipalités de secteur de la région.

L'application de l'article 70 au niveau régional éliminerait toutes les inégalités entre les municipalités de la région. Selon cette méthode, toutes les propriétés, quelle que soit la municipalité ou la catégorie de propriétés, seraient évaluées au même pourcentage de la valeur marchande.

Bien qu'il existe des lois provinciales permettant aux municipalités d'introduire l'évaluation selon la valeur marchande, le fait de laisser chaque municipalité prendre des décisions d'une telle importance quant aux mesures et à la mise en oeuvre n'est pas un succès. Il est évident qu'il s'agit ici d'un cas où la province devrait intervenir et mettre en oeuvre immédiatement l'évaluation selon la valeur marchande dans toute la province. Le système actuel de l'Ontario est le système provincial d'évaluation foncière le plus compliqué et dépassé au Canada. Toutes les autres provinces se sont orientées vers des pratiques d'évaluation plus uniformes, et il semble qu'elles fonctionnent de façon efficace. Il est donc grand temps que l'Ontario laisse le passé derrière et adopte une loi en faveur de l'évaluation selon la valeur marchande.

Recommandation 6.1

Toutes les propriétés, sans égard à la catégorie et à l'emplacement, devraient être évaluées au même pourcentage de la valeur marchande. Ce système d'évaluation devrait être mis en oeuvre dès que possible.

Recommandation 6.2

Étant donné que l'évaluation selon la valeur marchande au niveau régional peut créer certains changements considérables des fardeaux fiscaux à l'intérieur des catégories de propriétés et entre celles-ci, et à l'intérieur des municipalités de secteur et entre celles-ci, nous recommandons que ces changements soient échelonnés sur une période de cinq ans.

Recommandation 6.3

Une fois que l'évaluation selon la valeur marchande sera totalement mise en oeuvre au niveau régional, elle devrait être mise à jour tous les cinq ans.

Droits d'exploitation

Les droits d'exploitation (parfois appelés impôts pour le lotissement) sont imposés sur les nouveaux lotissements pour recouvrer les coûts en capital relatifs à la croissance que la municipalité s'attend d'assumer pour les installations qui desserviront le nouveau lotissement. Si on ne demande pas aux nouveaux propriétaires de payer ces coûts, les contribuables existants seront forcés de partager le coût de ces services même s'ils n'en retirent aucun avantage direct.

Dans toutes les régions de l'Ontario, sauf dans la communauté urbaine de Toronto (où il y a peu de nouveaux lotissements) et à Niagara, des droits d'exploitation sont imposés à la fois par la municipalité régionale et les municipalités de secteur. À Niagara, au moment de la rédaction du présent rapport, seules les municipalités de secteur imposaient ces droits. Cependant, l'administration régionale examine la possibilité d'exiger des droits d'exploitation pour le lotissement résidentiel, mais non pour le lotissement commercial ou industriel.

Toutes les municipalités de secteur de la région du Niagara, sauf Wainfleet, imposent des droits d'exploitation. Dans le cas des propriétés résidentielles unifamiliales, les droits varient entre 178,50 \$ et 2 258 \$, la moyenne étant de 1 227 \$.³⁴ Des onze municipalités de secteur ayant des droits d'exploitation sur le lotissement résidentiel, seule Niagara Falls impose également des droits sur le lotissement commercial et industriel. Seules trois de ces municipalités imposent des droits pour recouvrer les "coûts secondaires" (définis comme étant tous les coûts autres que les frais pour l'eau, les égouts et les routes) ainsi que les "coûts de base".

On a manifesté une opposition considérable dans presque tous les cas où des droits d'exploitation ont été recommandés. Les critiques provenaient des citoyens, des représentants locaux, des médias et des promoteurs. En général, ils soutiennent que les frais de ce genre retombent sur les acheteurs d'habitations sous la forme de prix plus élevés. Le fait que ces droits retombent ou non entièrement sur les acheteurs dépend de divers facteurs dont la souplesse de la demande de propriétés résidentielles neuves. Même si l'augmentation du prix des logements n'est pas souhaitable, il se peut que ce soit là la meilleure des solutions parmi celles qui s'offrent.

Actuellement, les solutions de rechange comprennent le paiement des coûts des nouveaux lotissements à partir des recettes générales ou par l'emprunt. Dans le premier cas, tous les contribuables de la région financent les coûts des nouveaux lotissements.

Si la municipalité régionale emprunte, ce sont les générations futures de contribuables qui devront payer le coût du nouveau lotissement. Il semblerait juste que ce soit

³⁴ Municipalité régionale de Niagara, service des finances, "Draft Report on the Feasibility of a Development Charge Policy for the Regional Municipality of Niagara", annexe V.

l'acheteur actuel d'une habitation qui paie tous les coûts reliés à la mise sur le marché de cette habitation plutôt que de s'attendre à ce que les générations futures subventionnent les acheteurs actuels.

Il convient de noter que la municipalité régionale de Niagara est la seule administration régionale à connaître une augmentation de la dette à long terme réelle par ménage pour la période de 1977 à 1986. Il n'y a pas de doute que cette situation s'explique en partie par le fait que la région utilise l'emprunt à long terme pour financer les coûts des services de base pour les nouveaux lotissements. Toutes les autres régions, sauf une, imposent des droits d'exploitation et n'ont pas à utiliser l'emprunt dans la même mesure où Niagara a dû le faire.

Recommandation 6.4

La présente Commission appuie fermement l'application de droits d'exploitation pour tous les nouveaux lotissements résidentiels. Ces droits devraient englober tous les coûts directement reliés au lotissement.

Si le concept de l'application de droits d'exploitation est accepté, il reste ensuite à régler deux questions principales touchant l'établissement du niveau approprié de droits : premièrement, déterminer quels services doivent être inclus dans ces droits; deuxièmement, établir le niveau des droits.

Toutes les municipalités qui imposent des droits d'exploitation y incluent les coûts des services de base, et un plus petit nombre y incluent les coûts de services secondaires. Dans la mesure où un nouveau lotissement crée des coûts supplémentaires de services secondaires, on peut soutenir que ces coûts devraient être compris dans les droits imposés. Par exemple, à Niagara, la municipalité régionale a indiqué que la croissance future de la région n'augmentera pas de façon importante la demande de services secondaires³⁵; le coût de ces derniers n'a donc pas été inclus dans les droits d'exploitation régionaux recommandés.

Le prix approprié comprend les coûts supplémentaires entraînés par le nouveau lotissement; autrement dit, les droits d'exploitation devraient couvrir le coût de tous les services supplémentaires revenant directement à cette propriété. Si l'infrastructure existante a déjà été construite pour pouvoir répondre aux besoins des lotissements

³⁵ Ibid., p. 9.

qui sont maintenant mis en service, il est tout à fait justifiable de soutenir que les nouveaux droits d'exploitation devraient toucher le nouveau lotissement et la partie des coûts antérieurs engagés directement pour ce nouveau lotissement. Il s'agit là de la méthode d'établissement de prix recommandée dans le rapport provisoire de la municipalité régionale sur les droits d'exploitation. La présente Commission d'étude appuie cette recommandation.

En outre, si les coûts supplémentaires d'un nouveau lotissement varient selon le genre de logements qui y sont construits (propriétés résidentielles unifamiliales, appartements, immeubles en copropriété et maisons en rangée), les droits devraient alors varier selon le genre d'habitation.

Même si un certain nombre de municipalités imposent des droits d'exploitation sur les propriétés commerciales et industrielles, le rapport provisoire de la région recommande de ne pas mettre cette mesure en oeuvre pour le moment. Deux aspects doivent être évalués lorsque l'on examine cette question.

D'un côté, le traitement uniforme des propriétés résidentielles, commerciales et industrielles voudrait que des droits d'exploitation soient imposés sur toutes les propriétés à un niveau qui comprendrait le coût supplémentaire des services destinés au nouveau lotissement.

De l'autre côté, le traitement actuel des propriétés non résidentielles par l'impôt foncier défavorise ces propriétés par rapport aux propriétés résidentielles.

Ce traitement avantageant les propriétés résidentielles était initialement justifié par le fait que les commerces et les industries peuvent déduire les impôts fonciers aux fins de l'impôt sur le revenu et ainsi transmettre une partie du fardeau à d'autres niveaux de gouvernement. Cet argument pourrait être étendu aux propriétés résidentielles louées également. Toutefois, les propriétaires d'habitations unifamiliales doivent payer leurs impôts fonciers sans aucune aide.

Afin de compenser cette différence dans le traitement des contribuables par rapport à l'impôt sur le revenu et l'impossibilité de transmettre une partie du fardeau, un taux du millième moins élevé a été attribué aux propriétés résidentielles.

Enfin, les propriétaires qui occupent leur habitation tirent un revenu net fictif de leur propriété; ce revenu

n'est pas imposé. Dans ce cas, les propriétaires sont également avantagés par le système d'impôt sur le revenu dans le sens qu'ils n'ont pas à inclure ce revenu net fictif dans leur revenu imposable.

Si l'on considère les impôts du point de vue avantages, on pourrait également avancer des arguments en faveur d'une diminution des impôts sur les propriétés non résidentielles à un niveau inférieur à celui des propriétés résidentielles puisque les premières utilisent moins de services. Par exemple, on a indiqué que les commerces et les industries utilisent environ 60 pour 100 des services utilisés par les propriétés résidentielles.³⁶

L'effet des impôts fonciers et des droits d'exploitation sur le secteur non résidentiel ne devrait pas être traité à la légère. Il s'agit là de coûts qui doivent être payés par les recettes de l'entreprise. Dans la mesure où la région veut attirer de nouveaux lotissements commerciaux et industriels, elle ne devrait pas imposer de droits qui ne sont pas reliés au coût des services municipaux utilisés par ces propriétés. Si, comme il le semble, les impôts fonciers et les impôts commerciaux annuels actuels des propriétés non résidentielles couvrent plus qu'adéquatement le coût des services annuels destinés à ces propriétés, on peut soutenir que des droits d'exploitation ne devraient pas être imposés sur les nouveaux lotissements commerciaux et industriels.

Recommandation 6.5

La présente Commission recommande qu'aucun droit d'exploitation ne soit imposé sur les nouveaux lotissements commerciaux et industriels.

Frais d'utilisation

Les frais d'utilisation sont un montant exigé de l'utilisateur pour chaque unité de bien ou de service fourni par l'administration. La raison première de l'établissement d'un prix pour les services publics est de produire un niveau suffisant de réactions. En payant directement pour le service, les consommateurs sont conscients des coûts et peuvent déterminer leur demande en conséquence. De cette façon, le prix sert à indiquer ce que les gens veulent et donne aux administrations une idée de la quantité appropriée de ressources à affecter au service. De plus,

³⁶ F. Clayton. "An Assessment of Proposals Affecting Property Tax Burdens", Special Conference Report (Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1968).

l'établissement d'un prix donne aux consommateurs une indication des ressources utilisées pour ce service et sert à freiner la demande.

Bien que le paiement d'un montant pour chaque unité de service utilisée entraîne un niveau plus efficace de réactions que si ce service était fourni gratuitement, certaines personnes suggèrent que cette exigence est injuste puisqu'elle absorbe proportionnellement une plus grande partie du revenu des personnes à faible revenu que de celui des personnes à revenu élevé (c'est-à-dire que ces frais sont dégressifs). Les préoccupations de ce genre sont importantes, mais elles devraient être réglées par l'entremise de subventions en espèces ou de subsides versés à des utilisateurs particuliers qui, en raison de leur faible revenu, sont considérés comme nécessitant une aide. Les laissez-passer d'autobus pour les personnes âgées, les subventions versées à certaines personnes pour les services de garderie et les loyers subventionnés pour le logement des personnes à faible revenu, etc. en sont des exemples.

La solution de rechange aux frais d'utilisation des services locaux est de les financer à partir des fonds municipaux généraux. Cette forme de subvention donne le plus d'avantages aux ménages utilisant plus le service, quel que soit leur revenu.

Il est évident qu'il y a un grand nombre de services municipaux auxquels on ne pourrait rattacher de frais par unité (l'utilisation des rues et des routes, les trottoirs, l'éclairage des rues, etc.). Cependant, on pourrait fixer des frais d'utilisation pour divers services dont l'eau, les égouts, l'élimination des déchets et certains services sociaux.

Étant donné les répercussions politiques négatives manifestes qui découlent de l'augmentation des impôts fonciers, on devrait compter davantage sur l'application de frais d'utilisation comme moyen de rechange pour le financement des services municipaux.

Recommandation 6.6

La Commission recommande que la région utilise les frais d'utilisation, lorsque c'est possible, pour le financement de la prestation des services municipaux.

Financement des dépenses en capital

Bien que la responsabilité de l'infrastructure municipale relève principalement des administrations locales et régionales, les gouvernements fédéral et provincial pourraient jouer un certain rôle lorsqu'une partie des avantages d'un service retombent dans des municipalités voisines (par exemple, une quantité moins grande de dommages causés à l'environnement pour tous) ou lorsque la base des recettes ne suffit pas à financer des normes de service minimums dans la municipalité. Cependant, lorsque le gouvernement provincial ou fédéral contribue au financement, l'autonomie locale relativement à l'établissement des priorités ou à la prise de décisions tend à être réduite. Par exemple, par le passé, le gouvernement fédéral a eu tendance à financer les nouvelles installations plutôt que l'entretien d'installations existantes.³⁷ Il serait préférable que le choix concernant l'entretien par rapport à la construction soit laissé aux administrations municipales.

Bien que la région du Niagara essaie de s'orienter vers le financement par la dette à court terme (d'ici 1991) pour les dépenses en capital relatives aux égouts et à l'eau, il existe des solutions de rechange qui pourraient être utilisées. Celles-ci comprennent : les impôts pour le lotissement, pour les services de base supplémentaires reliés au nouveau lotissement (voir la recommandation 6.4); le financement à partir des réserves accumulées; le financement par l'emprunt.

La plupart des analystes de politiques soutiendraient que le principe de l'avantage de contrepartie devrait être utilisé pour déterminer la façon appropriée de financer les projets d'immobilisations. Par exemple, lorsque les avantages d'une installation particulière seront utilisés pendant une longue période, il est prudent et efficace du point de vue économique d'étendre les coûts sur la même période. Ce principe suggère que la municipalité emprunte les fonds avec un calendrier de remboursement s'étendant sur la durée de vie du bien. De cette façon, les contribuables paient pour les services qu'ils reçoivent. Le financement par emprunt peut être justifié pour des projets tels les usines de traitement de l'eau et les usines d'épuration des eaux d'égouts, les projets importants de construction de routes et de réparation de ponts.

³⁷ D. Ambroski et N.E. Slack. "Financing Urban Infrastructure Renewal--Federal, Provincial, Municipal Cooperation: Past, Present, and Future", Proceedings of the First Canadian Conference on Urban Infrastructure (Ottawa, Fédération canadienne des maires et municipalités, 1987).

La majorité des municipalités hésitent à faire des emprunts importants, en partie parce qu'elles se rappellent des taux d'intérêt élevés du milieu des années 1970 et de leur effet sur leurs budgets locaux.

Le tableau 6.6 donne au lecteur une indication de la mesure dans laquelle les frais à long terme nets d'intérêt par ménage, en dollars constants, ont varié au cours de la décennie allant de 1977 à 1986 dans certaines municipalités régionales de l'Ontario. En chiffres réels, les frais d'intérêt par ménage ont diminué dans toutes les régions (à la fois pour la région et les municipalités de secteur) sauf dans le cas de Niagara où la part de la région a augmenté de 2 pour 100 par année. Il n'y a pas de doute que l'absence de l'utilisation de droits d'exploitation régionaux pour payer les coûts des services de base nécessaires aux nouveaux lotissements, au cours de cette période, a contribué à une plus grande utilisation de l'emprunt. Dans les autres régions, où des droits d'exploitation sont utilisés, on remarque une baisse des frais nets d'intérêt (sur la dette à long terme) par ménage entre 1977 et 1986.

Le tableau 6.7 donne la variation (en dollars constants et pourcentage annuel) des coûts des intérêts par ménage sur la dette à long terme pour chaque municipalité de secteur de la région du Niagara de 1977 à 1986. Huit municipalités de secteur ont connu une baisse, la diminution la plus importante ayant été enregistrée à Thorold (7,6 pour 100 par année) et la moins importante, à Grimsby (2,2 pour 100 par année). Les quatre autres municipalités ont enregistré des augmentations allant de 0,8 pour 100 par année à Wainfleet à 6,5 pour 100 par année à Lincoln.

Le fait de ne pas utiliser de droits d'exploitation pour les nouveaux lotissements et d'emprunter pour les projets à long terme de nature plus générale impose un fardeau sur les deux autres possibilités de financement municipal -- les réserves et les impôts fonciers.

Les réserves sont une accumulation de recettes municipales d'années antérieures qui ont été mises de côté pour le financement de projets d'immobilisations futurs. Lorsque cette méthode de financement est utilisée, les contribuables actuels financent des projets qui serviront aux générations futures. Selon le principe de l'avantage de contrepartie, il n'y a alors presque aucune justification à utiliser les fonds de réserve pour financer les projets d'immobilisations à long terme. D'un autre côté, dans le cas des dépenses en capital dont l'objet a une courte durée de vie (comme les autos pour les policiers et les véhicules municipaux, etc.) et doit être remplacé régulièrement, on peut justifier l'utilisation des fonds de réserve.

TABLEAU 6.6

FRAIS D'INTÉRÊT NETS SUR LA DETTE À LONG TERME
CERTAINES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES

1977-1986

Municipalité	Niveau en dollars constants par ménage 1986	Variation par ménage - 1977-1986	
		\$ constants	Pourcentage annuel
Niagara :			
Municipalité régionale	101	17	2,0
Municipalités de secteur	66	-17	-2,5
Total	167	0	0,0
Hamilton-Wentworth :			
Municipalité régionale	78	-72	-7,0
Municipalités de secteur	62	-20	-3,0
Total	140	-92	-5,5
Ottawa-Carleton :			
Municipalité régionale	121	-41	-3,2
Municipalités de secteur	86	-57	-5,5
Total	207	-98	-4,2
Sudbury :			
Municipalité régionale	154	-50	-3,1
Municipalités de secteur	34	-40	-8,3
Total	188	-90	-4,2
Communauté urbaine de Toronto :			
Municipalité régionale	104	-88	-6,6
Municipalités de secteur	69	-21	-2,9
Total	173	-109	-5,2
Waterloo :			
Municipalité régionale	24	-21	-6,7
Municipalités de secteur	36	-60	-10,3
Total	60	-81	-9,0

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir des tableaux 1, 25, 30 et 41B.

TABLEAU 6.7
FRAIS D'INTÉRÊT NETS SUR LA DETTE À LONG TERME
RÉGION DU NIAGARA ET MUNICIPALITÉS DE SECTEUR
1977-1986

Municipalité	Niveau en dollars constants par ménage 1986	Variation par ménage - 1977-1986	
		\$ constants	Pourcentage annuel
Niagara Falls	62	-47	-6,1
Port Colborne	113	-44	-3,6
St. Catharines	68	14	2,6
Welland	86	-67	-6,2
Thorold	28	-29	-7,6
Fort Erie	33	-12	-3,4
Grimsby	66	-15	-2,2
Lincoln	80	35	6,5
Niagara-on-the-Lake	87	25	3,8
Pelham	57	-38	-5,6
Mainfleet	69	4	0,8
West Lincoln	21	-9	-4,0
Moyenne des municipalités de secteur	66	-17	-2,5
Région	101	17	2,0
Total	167	0	0,0

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), calculs effectués à partir des tableaux 1, 25 et 30.

L'utilisation de la dette à court terme signifie que les projets d'immobilisations à long terme font concurrence aux dépenses courantes, tels les services sociaux et l'éducation pour l'utilisation des recettes fiscales. Essentiellement, les résidents actuels de la région financent des projets qui serviront aux générations futures. Nous soulevons des doutes quant à la politique de la région voulant qu'elle tente de des recettes fiscales courantes d'ici 1991 étant donné la durée de vie prolongée de ces projets.

Recommandation 6.7

Le financement des projets d'immobilisations à partir des réserves ou par la dette à court terme devrait être réservé aux projets dont la durée de vie sera courte et dont l'objet doit être remplacé régulièrement. L'emprunt à long terme (débentures) devrait être utilisé pour financer les projets d'immobilisations à long terme.

CHAPITRE 7

LE CONSEIL ET LE PRÉSIDENT

La répartition des sièges au sein du conseil entre les municipalités et le mode de sélection du président régional sont deux des questions des plus litigieuses concernant l'organisation de l'administration régionale du Niagara. Le présent chapitre traite de ces questions et discute des changements à apporter à l'ensemble des comités du conseil.

LA RÉPARTITION DES SIÈGES DU CONSEIL

Le fait qu'il existe une grande différence de population entre les grandes et les petites municipalités de secteur constitue un problème important dans l'attribution des sièges au sein du conseil régional du Niagara. Ainsi, le respect par la population du principe de représentation est très difficile pour deux raisons.

En premier lieu, l'étude générale préparée à l'intention de la Commission par Koscak and Siegel³⁸ indique que si un siège était accordé à la plus petite municipalité et que si les autres sièges étaient proportionnellement attribués aux autres municipalités, le conseil régional contiendrait 62 membres plutôt que 29, comme à l'heure actuelle. La Commission estime qu'un conseil d'une telle taille serait trop grand.

En second lieu, un conseil au sein duquel les sièges seraient alloués sur une base stricte de représentation par la population donnerait proportionnellement aux municipalités plus petites bien peu de voix. Un tiers de la population du Niagara vit dans la ville la plus grande, et plus de la moitié de la population vit dans les deux plus grandes villes de la région. Une représentation proportionnelle stricte permettrait à ces deux villes de dominer totalement le système.

Dans tous les regroupements d'administrations où il existe des écarts démographiques considérables, les régions moins peuplées bénéficient généralement d'une plus grande représentation que celle qui serait prescrite par une stricte conformité au système de représentation par la population. Le gouvernement fédéral permet ainsi la sur-représentation

³⁸ Brian Koscak et David Siegel. Accountability and Representation (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude sur la région du Niagara, 1988).

des provinces les moins peuplées dans les deux chambres du Parlement. À l'Assemblée législative de l'Ontario, le Nord de l'Ontario reçoit plus de sièges qu'il n'en aurait selon un système de représentation stricte par la population. Cette façon de procéder prend en considération les grandes distances que les membres doivent parcourir et assure que les problèmes des régions moins peuplées sont bien défendus à l'Assemblée législative.

La Commission estime que le principe qui s'applique aux gouvernements fédéral et provincial devrait également s'appliquer à une administration régionale présentant des caractéristiques analogues. En d'autres mots, les résidents de la région du Niagara doivent accepter l'idée que les régions moins peuplées seront toujours sur-représentés et que les secteurs les plus populeux seront toujours sous-représentés sur la base d'une représentation stricte par la population.

Il est bien possible que cette suggestion suscite, particulièrement chez les personnes vivant dans les grandes villes, une réaction de colère quant à l'injustice et à l'inéquité d'une telle mesure. Il est plus difficile de définir et d'appliquer les principes de justice et d'équité qu'il ne le semble à première vue. Certains ont notamment déclaré devant la Commission qu'il serait équitable de traiter toutes les municipalités de la même manière et, par conséquent, de donner à chaque municipalité le même nombre de sièges, indépendamment de sa population, suivant l'exemple du sénat américain qui repose sur ce principe depuis près de 200 ans.

La Commission croit que l'équité devrait être considérée, non pas comme un principe mathématique rigide, mais plutôt comme un principe exigeant l'équilibre de divers intérêts afin de s'assurer que toutes les personnes touchées par une décision pourront l'influencer. L'équité doit protéger les droits de la majorité et ceux de la minorité.

Vue sous cet angle, la répartition des sièges de manière équitable n'est plus un exercice scientifique rigoureux basé sur des principes mathématiques objectifs. Elle devient plutôt un exercice plus subjectif où l'on tente de réaliser un équilibre acceptable entre les niveaux de sur-représentation et de sous-représentation. Toutes les recommandations de la Commission en matière de représentation doivent être considérées sous cet angle.

Selon une étude générale préparée à l'intention de la Commission, quatre critères devraient être utilisés dans la

décision relative à la répartition des représentants.³⁹ Si une représentation appropriée du point de vue mathématique est l'un de ces critères, il y en a trois autres qui devraient également être considérés dans la répartition des sièges du conseil.

La protection des intérêts des minorités exige que le système empêche un petit nombre de municipalités ayant une majorité de population de prendre des décisions au détriment des minorités. En d'autres mots, plutôt que d'appliquer le principe d'une représentation stricte par la population, ce critère souligne l'importance d'une sur-représentation des municipalités plus petites afin de s'assurer que leurs intérêts soient pris en considération.

La taille du conseil est également un autre critère important. Cette recommandation de la Commission vise à éviter la mise en place d'un conseil trop grand pour des débats efficaces ou trop petit, c'est-à-dire n'ayant pas suffisamment de conseillers, pour s'occuper de la charge de travail des comités du conseil, des autres organismes, conseils et commissions.

La simplicité de compréhension est finalement essentielle. Le système ne devrait pas être d'une complexité telle que le citoyen moyen ne puisse parvenir à le comprendre.

Le fait que certains de ces critères s'opposent permet d'arriver à une conclusion importante : il n'y a aucun système idéal. Un certain nombre de systèmes possibles ont été évalués dans l'étude générale. On a découvert que s'ils étaient très valables lorsqu'ils étaient examinés selon certains critères, ils l'étaient beaucoup moins suivant d'autres. En effet, aucun système n'est en mesure de répondre à tous les critères. Puisqu'il est impossible de trouver un système idéal, la Commission a décidé d'améliorer le système actuel.

Pour y parvenir, la Commission a rejeté les changements radicaux qui ont été discutés dans son étude générale et s'est plutôt concentrée sur la résolution des problèmes particuliers qui ont été identifiés par les personnes ayant pris la parole au cours des audiences.

Le problème de Pelham

Au moment de la création de la municipalité régionale de Niagara en 1969, les sièges ont fait l'objet de bien des

³⁹

Ibid.

manigances politiques. La première proposition accordait un siège à Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake, Pelham, Thorold, Wainfleet et West Lincoln. Après bien des discussions, un second siège a été accordé aux municipalités ayant entre 10 000 et 20 000 habitants, soit Grimsby, Lincoln, Niagara-on-the-Lake et Thorold. À cette époque, la population de Pelham de 9 855 habitants était juste en-deçà du point limite.

Avec les années, la population de Pelham s'est accrue plus rapidement que celle des autres municipalités. En 1988, elle était de 12 430 et dépassait la population de Niagara-on-the-Lake (12 050). Maintenant que Pelham a franchi le seuil des 10 000 habitants et que sa population est supérieure à l'une des municipalités qui a deux sièges au conseil, il n'y a plus de raisons pour qu'elle ait un seul siège.

Recommandation 7.1

La ville de Pelham devrait être représentée au sein du conseil régional par deux membres, le maire et un conseiller directement élu.

Wainfleet et West Lincoln

Il reste donc deux municipalités n'ayant qu'un seul membre au conseil régional, celles de Wainfleet et de West Lincoln. On a soutenu avec raison qu'il est difficile pour une personne d'être maire d'une municipalité, de la représenter au conseil régional et d'assumer la charge de travail complète de deux conseils, de leurs comités respectifs et d'autres affaires.

Consciente de ce problème, la Commission a songé à faire en sorte que toutes les municipalités aient au moins deux représentants au conseil régional. Cette recommandation est à la base de la formule 20/20 proposée dans l'étude générale. Le problème que pose une telle solution est qu'elle donne lieu à un conseil assez grand et entraîne une sous-représentation marquée des municipalités les plus importantes.

En dernière analyse, les populations individuelles de Wainfleet (5 809) et de West Lincoln (9 933), sont tout simplement insuffisantes pour justifier un deuxième siège au conseil. Leur population combinée de 15 742 fait cependant d'elles une entité plus grande que certaines municipalités ayant deux représentants. La Commission estime que ces chiffres et la proximité de ces deux municipalités permettront de trouver une solution à ce problème.

Recommandation 7.2

À des fins de représentation, une nouvelle circonscription devrait être créée, laquelle serait composée des cantons de Wainfleet et de West Lincoln. Cette nouvelle circonscription devrait élire directement un membre au conseil régional, outre les deux maires qui continueraient à y siéger.

Ces mesures présentent un certain nombre d'avantages par rapport au statu quo. Elles permettent en effet à chaque municipalité de la région d'avoir au moins deux représentants. Dans Wainfleet et West Lincoln, les maires seraient soulagés d'une certaine pression puisqu'ils pourraient partager leur charge de travail avec ce représentant supplémentaire.

Comme West Lincoln est plus grande que Wainfleet, elle sera avantagée dans l'élection d'un représentant. Cependant, cette différence de population n'est pas suffisante pour empêcher l'élection d'un bon candidat de Wainfleet. La Commission a été mise au courant de la situation par le passé; en effet, ces deux cantons partagent un siège au conseil scolaire et il est arrivé qu'une personne de Wainfleet soit élue pour combler ce poste.

Cette recommandation ne répond peut-être pas à tous les besoins des deux municipalités. Elle permet toutefois d'augmenter leur niveau de représentation au conseil de manière considérable. On espère que ces mesures, même si elles ne sont pas parfaites, seront suffisantes d'ici à ce que des changements démographiques rendent d'autres arrangements possibles.

Niagara Falls et St. Catharines : rétablir l'équilibre

La répartition des sièges du conseil dans la région du Niagara au cours des années est illustrée au tableau 7.1. Ce dernier indique la population et la répartition initiales des sièges, la situation qui existait immédiatement avant et après le seul changement qui a été apporté au système de représentation (l'ajout d'un siège pour St. Catharines en 1978), et les résultats de la plus récente élection. La colonne intitulée "Sur ou sous-représentation" représente la différence entre le pourcentage de sièges accordés à une municipalité et le pourcentage de la population régionale à l'intérieur de cette municipalité.

Le tableau 7.2 compare le système actuel au système tenant compte des recommandations de la Commission. Ce tableau

illustre deux phénomènes importants. Le premier, le niveau global de sur-représentation ou de sous-représentation a été augmenté de manière significative par ces recommandations.

Le second phénomène découle principalement du fait que Niagara Falls et St. Catharines, qui étaient déjà sous-représentées, se retrouvent dans une situation pire qu'avant par l'ajout de deux nouveaux sièges au conseil. Niagara Falls ne souffre pas du même niveau absolu de sous-représentation que St. Catharines, mais, contrairement à d'autres municipalités, son niveau de sous-représentation a augmenté de manière constante depuis la création de l'administration régionale en 1970.

On a mentionné dans les pages précédentes que la Commission ne considérerait pas la répartition des sièges comme une stricte opération mathématique. En effet, il faut tenir compte de l'impression globale que l'on a d'une situation et tenter de prendre une décision basée sur tous les aspects de la question. La Commission estime qu'il est injuste que la situation de Niagara Falls et de St. Catharines se soit dégradée par l'ajout des sièges de Pelham, Wainfleet et de West Lincoln.

Recommandation 7.3

Un siège supplémentaire devrait être accordé à Niagara Falls et à St. Catharines.

L'évaluation du niveau de représentation d'une autre manière a permis de soutenir l'argument visant à donner aux deux villes un autre représentant. Le tableau 7.3 indique la population par conseiller suivant l'arrangement actuel en tenant compte des recommandations de la Commission. Si les recommandations de la Commission sont acceptées, les trois plus grandes villes de la région auront environ 15 000 résidents par conseiller. Niagara Falls a le plus faible niveau de population par conseiller, mais le maintien de sa représentation au niveau actuel ferait augmenter sa population par conseiller à près de 18 000. Cela entraînerait une situation encore plus marginale qu'en vertu de la présente proposition.

La Commission reconnaît que la situation de Welland, considérée selon son niveau de sur ou de sous-représentation, a également empiré en raison de ces changements. Cependant, la Commission n'a, à l'heure actuelle, pas encore jugé nécessaire de recommander l'ajout de sièges supplémentaires pour cette municipalité. Le niveau de sous-représentation de Welland est considérablement inférieur à ceux de Niagara Falls et de St. Catharines. Contrairement à Niagara Falls,

TABLEAU 7.1

CHANGEMENT DE LA REPRÉSENTATION DANS LA RÉGION DU NIAGARA AU COURS DES ANNÉES

Municipalité	1970			1976			1978			1988		
	Conseil- lers	Popula- tion	Sur ou sous- représentation	Conseil- lers	Popula- tion	Sur ou sous- représentation	Conseil- lers	Popula- tion	Sur ou sous- représentation	Conseil- lers	Popula- tion	Sur ou sous- représentation
Fort Erie	2	22 531	0,5	2	23 288	0,7	2	23 808	0,4	2	23 486	0,5
Grimsby	2	15 200	2,6	2	15 257	2,9	2	15 265	2,7	2	16 996	2,2
Lincoln	2	13 661	3,1	2	14 493	3,1	2	14 458	3,0	2	14 335	3,0
Niagara Falls	4	64 131	-4,7	4	69 017	-4,8	4	70 554	-5,4	4	70 540	-5,5
Niagara-on-the-Lake	2	12 460	3,5	2	12 207	3,8	2	12 238	3,6	2	12 050	3,6
Pelee	1	9 855	0,7	1	10 096	0,8	1	10 808	0,5	1	12 430	0,0
Port Colborne	2	21 261	0,8	2	20 206	1,6	2	19 784	1,5	2	17 893	2,0
St. Catharines	6	104 969	-9,7	6	122 773	-12,5	7	124 304	-9,7	7	120 567	-8,9
Thorold	2	15 318	2,6	2	14 871	3,0	2	15 150	2,8	2	16 589	2,4
Wainfleet	1	5 343	2,0	1	5 964	1,9	1	6 027	1,8	1	5 809	1,9
Welland	3	44 680	-2,5	3	44 747	-1,6	3	45 261	-2,0	3	44 569	-1,9
West Lincoln	1	8 233	1,1	1	9 469	1,0	1	9 660	0,8	1	9 933	0,7
TOTAL	28	337 642	33,8	28	362 388	37,7	29	367 317	34,2	29	365 197	32,5

Le niveau de sur ou de sous-représentation est déterminé par le calcul du pourcentage des sièges alloués à une municipalité de secteur et par la soustraction de ce pourcentage de la population totale de la région qui vit dans cette municipalité.

a - Les chiffres pour St. Catharines ne tiennent pas compte des étudiants qui demeurent dans les résidences de l'université puisqu'ils n'étaient pas disponibles au moment de la publication.

TABLEAU 7.2

COMPARAISON DU SYSTÈME ACTUEL AVEC UN SYSTÈME TENANT COMPTE DES RECOMMANDATIONS 7.1 ET 7.2

Municipalité	Système actuel			Recommandations 7.1 et 7.2		
	Conseillers	Population	Sur ou sous-représentation	Conseillers	Population	Sur ou sous-représentation
Fort Erie	2	23 486	0,5	2	23 486	0,0
Grimsby	2	16 996	2,2	2	16 996	1,8
Lincoln	2	14 335	3,0	2	14 335	2,5
Niagara Falls	4	70 540	-5,5	4	70 540	-6,4
Niagara-on-the-Lake	2	12 050	3,6	2	12 050	3,2
Pelham	1	12 430	0,0	2	12 430	3,0
Port Colborne	2	17 893	2,0	2	17 893	1,6
St. Catharines	7	120 567	-8,9	7	120 567	-10,4
Thorold	2	16 589	2,4	2	16 589	1,9
Mainfleet	1	5 809	1,9	1,5	5 809	3,2
Welland	3	44 569	-1,9	3	44 569	-2,5
West Lincoln	1	9 933	0,7	1,5	9 933	2,1
TOTAL	29	365 197	32,5	31	365 197	38,7

son niveau de sous-représentation ne s'est pas accentué de façon régulière depuis la création de l'administration régionale. Et, finalement, le calcul de la population par conseiller indique qu'elle occupe une position médiane parmi les trois grandes villes. Il est donc très possible que sa croissance nécessite l'addition d'un autre siège, mais les chiffres actuels ne permettent pas de le prévoir.

Évaluation des recommandations

Au début du chapitre, on affirme que les recommandations concernant les changements à apporter au système électoral devraient tenir compte des quatre critères suivants :

- une représentation appropriée
- la protection des intérêts des minorités
- la taille du conseil
- la simplicité de compréhension.

La présente section porte sur le système recommandé et tente d'évaluer dans quelle mesure il répond à ces critères.

Le tableau 7.3 indique que le niveau cumulatif de sur ou de sous-représentation en vertu du système recommandé est très semblable à celui du présent système. Pour des raisons qui ont déjà été mentionnées, la Commission n'a pas cherché à obtenir une représentation stricte par la population. La Commission juge que ces recommandations ont créé un niveau de sur ou de sous-représentation semblable à celui du système actuel. On estime donc que ce dernier est acceptable.

La Commission croit que ses recommandations permettront de mieux protéger les intérêts des minorités, car elles prévoient d'accorder plus de sièges aux municipalités plus petites. Les quatre municipalités les plus importantes ont une majorité de conseillers en vertu des deux systèmes, mais les recommandations de la Commission permettront aux plus petites municipalités d'être mieux représentées au sein des comités.

Les recommandations de la Commission prévoient un conseil de 33 membres par rapport au nombre actuel de 30. Il est peu probable qu'une augmentation si limitée aura des répercussions sur le déroulement des débats du conseil, mais elle pourrait entraîner une hausse des taxes régionales de 9 pour 100 pour chaque résident de la municipalité régionale.⁴⁰ Cet accroissement du nombre de conseillers n'est pas excessif; il est plutôt justifié compte tenu de l'amélioration des autres critères.

⁴⁰ Ibid.

TABLEAU 7.3

COMPARAISON DU SYSTÈME ACTUEL AVEC LE SYSTÈME RECOMMANDÉ

Municipalité	Système actuel				Recommandation de la Commission			
	Conseillers	Population	Sur ou sous-représentation	Population/Conseillers	Conseillers	Population	Sur ou sous-représentation	Population/Conseillers
Fort Erie	2	23 486	0,5	11 743	2	23 486	0,4	11 743
Grimsby	2	16 996	2,2	8 498	2	16 996	1,4	8 498
Lincoln	2	14 335	3,0	7 168	2	14 335	2,1	7 168
Niagara Falls	4	70 540	-5,5	17 635	5	70 540	-4,2	14 108
Niagara-on-the-Lake	2	12 050	3,6	6 025	2	12 050	2,8	6 025
Pelham	1	12 430	0,0	12 430	2	12 430	2,7	6 215
Port Colborne	2	17 893	2,0	8 947	2	17 893	1,2	8 947
St. Catharines	7	120 567	-8,9	17 224	8	120 567	-8,8	15 071
Thorold	2	16 589	2,4	8 295	2	16 589	1,5	8 295
Wainfleet	1	5 809	1,9	5 809	1,5	5 809	3,0	3 873
Welland	3	44 569	-1,9	14 856	3	44 569	-3,1	14 856
West Lincoln	1	9 933	0,7	9 933	1,5	9 933	1,8	6 622
TOTAL	29	365 197	32,5	12 593	33	365 197	32,8	11 067

Ce système est relativement facile à comprendre puisqu'il ne représente qu'un changement graduel par rapport au statu quo.

Par conséquent, suivant ces quatre critères, le système électoral recommandé est aussi valable sinon meilleur que le système actuel. Il s'agit d'un argument important en faveur de l'acceptation des recommandations de la Commission.

Des quartiers pour St. Catharines

St. Catharines pose un problème particulier en raison de ses nombreux conseillers régionaux et de sa population élevée. Au cours des élections fédérale et provinciale, la cité est divisée en deux circonscriptions.

Sa taille présente certains problèmes. En effet, l'élection de plusieurs conseillers peut nécessiter un bulletin de vote assez long. Comme il y a sept conseillers à élire, il est possible qu'il y ait jusqu'à douze ou quinze candidats. Si l'on tient compte des complications créées par les candidats qui portent le même nom et du grand nombre d'autres postes à combler lors des élections municipales, la situation est très déroutante pour le citoyen moyen qui n'a qu'un certain temps à consacrer à la politique municipale.

Les candidats à une élection régionale sont aux prises avec une tâche ardue. En raison du temps et de l'argent nécessaires pour faire campagne dans une cité de plus de 120 000 personnes, il est très difficile pour un nouveau candidat de faire concurrence à des candidats bien connus.

On a affirmé que ce problème pourrait être réglé par la division de la ville en quartiers. Au cours d'une assemblée publique, le fait qu'il y ait six quartiers municipaux et six conseillers régionaux à élire a été souligné comme étant une heureuse coïncidence. Malheureusement, la recommandation 7.3 va à l'encontre d'un tel arrangement.

En principe, la Commission est vivement en faveur de la division de St. Catharines en quartiers. Elle a cependant connu des difficultés d'ordre pratique lorsqu'elle a tenté d'établir les limites de ces quartiers. Pour que ce système soit compréhensible, les limites des quartiers régionaux devraient correspondre soit aux limites des quartiers municipaux, soit à des limites physiques claires et évidentes. Malgré plusieurs tentatives, aucune combinaison des quartiers actuels ni aucun recours à des repères évidents comme le chemin Queen Elizabeth Way, n'a permis d'arriver à une solution valable.

En raison de ce problème pratique, la Commission ne recommande pas la division de St. Catharines en quartiers. Cependant, si la recommandation 7.3 n'est pas adoptée et si St. Catharines continue d'avoir six conseillers directement élus, la Commission recommande qu'un conseiller régional soit choisi dans chaque quartier municipal.

La Commission indique également qu'il faudrait songer à établir un système qui permette d'élire à la fois des conseillers régionaux et municipaux, dès que les limites des quartiers de St. Catharines seront modifiées.

Les quartiers d'autres municipalités

On a examiné les quartiers d'autres villes. Ainsi, suivant les recommandations de la Commission, Niagara Falls, qui a une population supérieure à 70 000 habitants, pourrait élire quatre conseillers. Une représentation par quartier semblerait s'imposer, mais il y a deux raisons pour lesquelles la Commission s'y oppose.

Premièrement, la nature de l'administration municipale dans Niagara Falls rend impossible la création de quartiers régionaux qui coïncident avec les limites des quartiers municipaux. Deuxièmement, et il s'agit peut-être de la raison la plus importante, Niagara Falls n'en a tout simplement pas fait la demande.

Pour la Commission le fait que la plus grande municipalité d'où proviennent le plus grand nombre de représentants, ait adopté un système de représentation par quartier, alors que les autres municipalités n'ont aucun système analogue, ne pose aucun problème.

LE PRÉSIDENT RÉGIONAL

Les questions relatives au poste de président régional figurent parmi les plus controversées. La présente section en abordera un certain nombre.

La justesse du titre anglais "Chairman"

Il est fréquent de désigner en anglais des postes par des appellations neutres. Elles sont utilisées dans le but d'indiquer que ce poste peut être détenu par une personne de l'un ou de l'autre sexe. Par conséquent, on ne parle plus d'hôtesse de l'air mais d'agent ou d'agente de bord. Bien qu'il ne s'agisse que d'un changement symbolique, il est d'une très grande importance.

Les deux présidents régionaux du Niagara ont été des hommes, mais la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth a eu une femme comme première présidente régionale; il est certain que davantage de femmes occuperont ces postes dans l'avenir. En 1989, il s'impose d'introduire un changement de nomenclature. Dans d'autres secteurs, cette nouvelle nomenclature est en usage depuis les années 70.

Recommandation 7.4

Le titre de "Chairman" régional devrait être changé pour "Chairperson" régional.

*N.D.T. Ce problème de terminologie se pose différemment en français. En effet, comme il n'existe pas de neutre en français, il est nécessaire d'utiliser les termes "président" ou "présidente", selon que ce poste est occupé par un homme ou une femme. On utilisera le masculin lorsque le sexe n'est pas précisé.

Choix du président régional

À l'heure actuelle, le président est choisi par un vote du conseil qui a lieu au cours de la première assemblée suivant les élections municipales. N'importe qui peut être choisi par le conseil comme président. Il n'est pas nécessaire d'être membre du conseil ni même d'habiter la région du Niagara.

De nombreux citoyens sont d'avis qu'en vertu des principes de démocratie et d'imputabilité, il est nécessaire que la personne choisie à un poste aussi important le soit par élection directe, c'est-à-dire par la population en général. Il est clair qu'il s'agit d'un d'argument solide.

Pourtant, la Commission a également entendu un certain nombre d'arguments pertinents contre l'élection directe. En effet, bien des gens pensent que la population et la taille de la région du Niagara constituent un obstacle à une campagne efficace. La région du Niagara comprend cinq circonscriptions fédérales et six provinciales. Les coûts en termes de temps et d'argent d'une élection dans une région aussi grande seraient significatifs.

La première élection directe d'un président régional vient de se terminer dans Hamilton-Wentworth. Les rapports officiels de dépenses n'ont pas encore été déposés, mais le Spectator de Hamilton estime que le candidat gagnant a

déboursé entre 50 000 \$ et 60 000 \$." Un article paru dans The Globe and Mail estime que les candidats ont dépensé entre 25 000 \$ et 75 000 \$. Selon le même article, "malgré la grande population ouvrière de Hamilton, il n'y a aucun candidat gauchiste ou travailliste".⁴²

Un autre problème que pose l'élection directe est qu'il est presque certain qu'elle favorisera les candidats des grandes municipalités. Ceux-ci seraient déjà connus par leurs activités au sein du conseil et leur participation aux activités locales. S'ils veulent accroître leur popularité dans d'autres municipalités, ils doivent acheter de la publicité dans des hebdomadaires à petite circulation. Par ailleurs, ils pourraient tout simplement faire abstraction des régions rurales et concentrer leurs efforts sur l'obtention d'un maximum de votes dans les grandes villes. Par contre, les candidats des plus petites municipalités doivent acheter de la publicité dans les quotidiens des grandes villes. Quel que soit l'angle sous lequel on examine la situation, les candidats des petites municipalités sont défavorisés.

Nous aimerions tous croire qu'un système démocratique et ouvert d'élection est le plus juste et équitable qui soit; pourtant, ce sont parfois les plus habiles ou les plus riches qui remportent la victoire, particulièrement à l'ère de la commercialisation de masse et des grands battages publicitaires dans les médias.

Le mode actuel de sélection des présidents régionaux par les conseillers régionaux est très intéressant. Dans un tel système, le président est choisi par les conseillers qui ont, pour la plupart, collaboré avec le président depuis plusieurs années. Ils ont eu l'occasion d'évaluer la capacité du candidat de travailler avec d'autres personnes, de réaliser ses objectifs et d'assumer son rôle de chef. Il est très probable que les membres du public en général aient beaucoup plus de difficultés à juger de la compétence d'un candidat car ils n'ont pas la chance de le voir exécuter son travail quotidien.

La Commission a étudié la question très attentivement. Elle est consciente du fait que bien des gens sont persuadés que le président régional devrait être choisi par une élection directe. Pour les raisons susmentionnées, la

⁴¹ "New Chairman Tackles Province", 15 novembre 1988.

⁴² "Hamilton-Wentworth Race for Chairman a Matter of Distance", 3 novembre 1988.

Commission ne peut cependant pas appuyer ce concept dans la région du Niagara.

Recommandation 7.5

Le président régional devrait être choisi par les conseillers régionaux lors de la première assemblée qui a lieu après chaque élection municipale.

Un certain nombre de gens ont attiré l'attention de la Commission sur l'expérience de Hamilton-Wentworth relativement à l'élection directe du président régional. Il est évidemment trop tôt pour conclure à son succès mais, le cas échéant, il est important de se rappeler que ce qui fonctionne bien dans une région ne fonctionne peut-être pas aussi bien dans une autre.

Les différences entre Hamilton-Wentworth et Niagara sont significatives. Hamilton-Wentworth est une région dont les activités sont clairement centrées autour d'une ville. Celle-ci publie son propre quotidien et possède sa propre station de télévision, plusieurs stations radiophoniques et une place d'affaires et commerciales commune.

Par ailleurs, la région du Niagara n'a pas de station de télévision communautaire à service complet. Aucun des quotidiens publiés dans la région n'est disponible dans l'ensemble de ses municipalités. Ironiquement, les seuls journaux disponibles partout dans la région sont publiés à Buffalo, Hamilton et Toronto. Il n'y a pas de place d'affaires ou de vie culturelle communes à toute la région.

En résumé, la région de Hamilton est une région relativement unifiée grâce aux médias. Comme ce n'est pas le cas de Niagara qui est mal desservie par les médias, les représentants régionaux ne sont pas connus dans toute la région. Il s'agit d'un inconvénient certain pour un candidat faisant campagne pour le poste de président régional.

Mode de scrutin

Tous les scrutins des conseils municipaux en Ontario sont publics. Ce principe est si important que la Loi sur les municipalités interdit la tenue de scrutins secrets. Suivant ce principe, les électeurs doivent être en mesure de connaître la manière dont leur représentant vote sur certaines questions, afin de pouvoir prendre une décision éclairée relativement à sa réélection.

Cependant, il arrive parfois qu'il faille mettre de côté des principes importants. Il y a au moins trois raisons pour lesquelles le principe de scrutin public devrait être rejeté lors du choix d'un président.

En premier lieu, un vote public pour la nomination d'un président pourrait entraîner un achat ou un échange de votes. Bien entendu, il n'est pas question ici d'acheter des votes avec de l'argent, mais d'"acheter" des votes en concluant des marchés en coulisse. Un scrutin secret rendrait impossible de connaître le vote d'un conseiller et éliminerait la conclusion éventuelle de marchés.

En second lieu, il est essentiel que l'harmonie règne entre tous les membres du conseil au cours de leur mandat de trois ans. Si des dissensions importantes devaient survenir au cours de la première assemblée, les membres auraient peut-être plus de difficultés à collaborer.

En troisième lieu, il est pratiquement impossible d'empêcher les conseillers de se prêter à des manigances en coulisse qui pourraient influencer le résultat final. Par exemple, après les élections de 1985 et de 1988, les conseillers se sont rencontrés lors d'une réunion privée et non exécutoire afin de choisir le président régional. Au cours de la réunion officielle qui a suivi, seul un nom a été mis en nomination. Bien que cette procédure ne s'accorde pas avec l'esprit de la loi actuelle, elle n'en viole pas la lettre. Par conséquent, il est difficile d'empêcher juridiquement ce type d'activité.

Recommandation 7.6

L'élection du président régional devrait avoir lieu au cours d'une réunion publique du conseil, mais le mode de scrutin devrait être secret.

Cette recommandation est conforme à la manière dont les élections de ce type se déroulent dans d'autres organismes. La communauté urbaine de Toronto peut maintenant adopter un règlement autorisant un scrutin secret pour l'élection de son président. La Commission chargée de l'étude du fonctionnement de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton recommande que le président soit choisi par scrutin secret. Ce mode de scrutin sert depuis longtemps à élire les présidents des conseils scolaires. Les chefs des partis fédéraux et provinciaux (dont certains deviennent premiers ministres) sont également choisis par scrutin secret.

Le recours au scrutin secret pour le choix d'un président régional est une entorse au statu quo, mais il ne s'agit pas

d'une suggestion aussi radicale qu'elle peut sembler l'être au premier abord.

Éligibilité d'un candidat au poste de président régional

En vertu de la législation actuelle, n'importe qui peut être choisi par le conseil pour devenir président régional. Cette personne n'a nul besoin d'être membre du conseil ou de résider dans la région. Au cours des premières années d'existence de l'administration régionale, il est possible que de pareilles conditions aient eu cours, mais la Commission n'a entendu aucun témoignage qui a pu la convaincre de leur nécessité.

Au contraire, presque toutes les personnes ayant abordé le sujet ont affirmé que le président devrait être choisi parmi les conseillers régionaux qui ont été élus lors de la précédente élection.⁴³ Il s'agit d'une forme d'imputabilité moindre que celle désirée par les personnes qui demandent que le président soit choisi au cours d'une élection populaire directe, mais ce mode de scrutin permet un niveau d'imputabilité supérieur à celui qui existe dans le système actuel.

Recommandation 7.7

Seuls les conseillers régionaux élus au cours de la toute dernière élection devraient être éligibles au poste de président régional.

La législation actuelle exige de la personne choisie comme président régional qu'elle abandonne son siège de représentant. Tous les arguments en faveur d'une telle disposition portent sur l'incapacité présumée du président régional à représenter sa circonscription tout en occupant la fonction de président.

Pourtant, ni le Premier ministre du Canada, ni les premiers ministres provinciaux n'abandonnent leur siège. S'ils ne sont pas obligés de le faire, il est difficile de comprendre pourquoi il devrait en être autrement pour le président régional.

⁴³ En théorie, le président régional précédent est membre du conseil régional jusqu'à ce que son successeur ait été choisi. L'ancien président ne devrait pas être éligible au poste de président à moins qu'il remporte un siège au sein du nouveau conseil.

Même si l'on craint qu'un président ne favorise sa municipalité, les premiers ministres apprennent vite qu'une telle attitude serait synonyme de suicide politique. Cette situation est en outre beaucoup moins susceptible de se produire au palier local puisque le président a, par rapport au premier ministre, moins de pouvoir sur son corps législatif. Il semble notamment qu'un premier ministre peut décider de l'emplacement des grands projets de construction, comme par exemple des prisons, une fois leur financement approuvé. Au conseil régional, l'emplacement des travaux est généralement spécifié au moment de l'allocation des fonds. Dans le système actuel, le président n'a même pas de droit de vote sur la question, sauf si le conseil est partagé.

Il est possible qu'une situation où le président joue ces deux rôles entraîne moins de tensions et de conflits que l'on ne croit. En effet, on présume qu'un président qui ne représente les intérêts d'aucune municipalité particulière deviendra moins sensible aux problèmes de l'électorat.

Recommandation 7.8

Le conseiller élu au poste de président régional ne devrait pas abandonner son siège au cours de son mandat comme président régional.

Une fois la recommandation 7.7 acceptée, la recommandation 7.8 en découle logiquement. Si elles ne sont pas acceptées, il est très possible que la situation se détériore. En effet, le premier président de la région a été élu par le conseil pour sept mandats consécutifs. S'il avait été forcé d'abandonner son siège chaque fois, une situation ridicule aurait été créée : il aurait été élu par les habitants de sa circonscriptions sept fois et aurait abandonné son siège sept fois, ce qui aurait nécessité la tenue de sept élections partielles pour le remplacer. Ce sont de telles circonstances qui permettent de tourner en dérision le processus électoral.

Deux autres recommandations émanent des recommandations précédentes. Puisque le président régional ne représente actuellement aucune circonscription, il ne peut voter que lorsqu'il y a partage des votes. L'adoption de la recommandation 7.8 signifierait que le président représenterait une circonscription. Les électeurs de cette circonscription ne devraient pas être privés de leurs droits électoraux pour la simple raison que leur représentant a été choisi président régional.

Recommandation 7.9

Le président régional devrait voter sur toutes les affaires déposées devant le conseil régional.

L'éligibilité des maires à la fonction de président régional est une autre question controversée. Ils y sont actuellement éligibles puisque trois municipalités sont représentées par leur maire. Cependant, si dans le système actuel on décidait qu'ils ne devaient pas être éligibles, le président ne pourrait pas venir de l'une de ces municipalités.

Cependant, suivant les recommandations de la Commission, toutes les municipalités seraient représentées par au moins un conseiller directement élu, en plus du maire. Le président pourrait ainsi être choisi seulement par des conseillers directement élus, ce qui permettrait à chacun de ces derniers d'avoir la chance de devenir président régional.

Même si l'on a soutenu auparavant qu'une personne pouvait être président régional et représenter une municipalité de secteur sans qu'il y ait de conflits d'intérêts sérieux, cela ne tient pas pour le maire. Le maire occupe, d'abord et avant tout, le poste le plus important d'une municipalité de secteur. C'est le seul membre du conseil municipal siégeant au conseil régional. Il agit comme porte-parole de son conseil et doit défendre les intérêts de sa municipalité au conseil régional. Il serait impossible de permettre à une même personne d'être à la tête de ces deux conseils.

Recommandation 7.10

Les maires ne devraient pas être éligibles au poste de président régional.

LES COMITÉS DU CONSEIL

Fonctionnement actuel

Les comités s'occupent de la majeure partie du travail du conseil régional. Par conséquent, le bon fonctionnement du conseil dépend de celui des comités. Les comités sont en général bien rodés, même s'il est nécessaire d'y apporter quelques améliorations.

À l'heure actuelle, le conseil comprend cinq comités permanents : le comité des finances, le comité des services sociaux, le comité directeur de la Société ontarienne de

gestion des déchets, le comité d'aménagement et de développement économique, le comité sur les travaux et les services publics. Le comité directeur de la Société ontarienne de gestion des déchets est considéré comme un comité temporaire, mais il est très probable qu'il continuera d'exister jusqu'à ce que les grandes décisions concernant l'emplacement de la société soient prises. En réalité, il est probable que ce comité "temporaire" sera d'assez longue durée.

La participation à ces comités est facultative. Les conseillers y sont affectés sur la seule base de leurs préférences personnelles. Au cours de la réunion privée précédant l'assemblée inaugurale du conseil, les conseillers sont libres de décider du nombre de comités et des comités précis auxquels ils désirent participer. Il n'existe aucune limite quant au nombre de membres que devrait avoir un comité, et un conseiller peut participer à autant de comités qu'il le désire.

Les présidents et les vice-présidents des comités sont choisis au cours de la première réunion privée par un vote des membres de chaque comité. Les personnes choisies occuperont ces postes pendant le mandat complet de trois ans du conseil.

En plus de participer à ces comités, les membres du conseil occupent des fonctions au sein d'autres organismes, conseils et commissions. Les principaux sont le conseil des commissaires de police de la région du Niagara (deux conseillers), le comité des services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara (quatre conseillers), la Commission des parcs du Niagara (les maires de Fort Erie et de Niagara Falls, le lord-maire de Niagara-on-the-Lake, et un autre conseiller), et la Commission de l'escarpement du Niagara (un conseiller). Les membres de ces deux derniers organismes sont payés périodiquement par ceux-ci pour assister aux réunions.

Les représentants des conseils au sein de ces organismes sont choisis par vote du conseil. Dans certains cas, la concurrence est très serrée, alors que dans d'autres il est difficile de trouver suffisamment de volontaires pour combler les postes.

Un comité directeur pour le conseil

Il y a actuellement un certain nombre de questions qui ne relèvent d'aucun des comités permanents. Certaines sont assez importantes, comme les questions relatives au personnel, à la stratégie générale et aux communications.

Recommandation 7.11

La municipalité régionale devrait créer, par l'entremise d'un règlement, un comité directeur composé du président régional, des présidents ou des vice-présidents de tous les comités permanents et de deux autres membres choisis par vote du conseil.

Le mandat précis de ce nouveau comité pourrait être discuté en conseil. D'après l'opinion générale, le système actuel fonctionne assez bien. Ce nouveau comité ne devrait pas traiter de questions actuellement abordées par les comités permanents existants. En effet, il y a suffisamment de questions qui ne relèvent pas des présents comités et sont laissées pour compte, pour que ce nouveau comité soit en mesure de se tailler une place importante.

Le président pourra également soumettre des nouvelles idées aux membres du comité afin de connaître leurs réactions, au fur et à mesure qu'elles se développent. Cela est particulièrement important dans un conseil de la taille de celui du Niagara.

Ce comité jouira d'un statut assez élevé en raison de sa composition. Il ne devrait cependant pas avoir des droits que les comités du conseil n'ont pas. Par exemple, il ne devrait pas avoir le droit d'étudier ou de réviser une décision prise par un autre comité. Il ne devrait pas non plus avoir le droit de prendre des décisions finales. Toutes les recommandations de ce comité devront être soumises au conseil qui prendra la décision finale, comme c'est le cas des recommandations de tous les autres comités.

Bien entendu, le président a le pouvoir de convoquer certains conseillers à une réunion privée. La présente proposition en faveur d'un comité directeur officiel garantit simplement que ces discussions auront lieu en public, au vu et au su des autres conseillers et citoyens, plutôt qu'en privé.

Quelques problèmes du système actuel

La plupart des conseillers ont indiqué que le système de comités actuel fonctionne assez bien, en dépit de certains problèmes. Ces problèmes sont généralement liés à la taille de certains comités et au fait que les conseillers peuvent devenir automatiquement membres des comités qu'ils ont choisis. Cette situation donne l'impression que la charge de travail du conseil n'est pas répartie de façon égale. Il est

de plus également difficile d'atteindre un quorum à certaines assemblées des comités.

Ces problèmes surviennent du fait que les membres sont affectés aux comités dès la première réunion, alors que certains conseillers se sentent très énergiques et qu'ils se portent volontaires pour participer aux travaux d'un grand nombre de comités. On assiste cependant au cours du mandat du conseil, à l'une ou l'autre des situations suivantes. Dans certains cas, les conseillers tentent de respecter toutes leurs obligations même s'ils savent très bien que le fardeau est trop lourd. Ils ne parviennent donc pas à se préparer de manière adéquate pour les réunions et participent de manière passive à plusieurs comités.

Ou bien, ils se rendent compte qu'ils ne peuvent maintenir ce rythme et perdent intérêt dans certains des comités. Cette situation peut faire naître un sentiment d'animosité de la part des autres conseillers plus vigilants et rendre difficile l'obtention d'un quorum aux assemblées du comité.

L'inégalité des charges de travail et les difficultés relatives à l'obtention d'un nombre adéquat de participants aux assemblées d'un comité pourrait être assez facilement résolues.

Recommandation 7.12

On devrait établir une limite relativement à la taille de chaque comité du conseil. Le nombre de comités auxquels un conseiller peut participer devrait également être limité.

À l'heure actuelle, tous les conseillers peuvent participer aux comités de leur choix. Ce système sera modifié si on limite le nombre de membres pouvant participer à un comité. Il faudrait trouver une méthode permettant de désigner les conseillers aux comités. La Commission a étudié d'autres municipalités régionales et a découvert que la plupart d'entre elles utilisaient une méthode toute simple qui donnait d'assez bons résultats.

Au début de son mandat, chaque conseiller fait connaître ses préférences relativement aux comités du conseil, aux organismes, conseils et commissions au président régional. Le président procède alors à une première affectation des membres en tenant compte des préférences des conseillers, de la représentation géographique et d'autres facteurs. Cette première répartition est présentée au conseil sous forme de rapport. Des changements peuvent ensuite y être apportés, mais c'est le conseil qui prend la décision finale quant à

l'affectation des membres aux comités du conseil, aux organismes, aux conseils et commissions.

Il est évident que le premier choix de tous les conseillers ne peut être respecté, mais les personnes interrogées par la Commission au cours de cette enquête officieuse ont déclaré que le conseil a toujours été en mesure d'arriver à une solution qui était sinon idéale, du moins satisfaisante. La Commission pense que ce système fonctionnerait dans la région du Niagara.

Recommandation 7.13

L'affectation des membres aux comités du conseil et aux organismes, conseils et commissions devrait être déterminée par le conseil, sur la recommandation du président régional.

Certains conseillers ont exprimé leur inquiétude concernant le mode de sélection des présidents et des vice-présidents des comités. À l'heure actuelle, ils sont choisis lors de la première assemblée du conseil et restent en fonction pour son mandat complet de trois ans. Cette situation présente quelques problèmes.

Premièrement, elle limite les chances des conseillers de devenir président ou vice-président. Les fonctions de président ou de vice-président sont une bonne expérience pour un conseiller et un plus grand nombre d'entre eux devraient pouvoir la connaître. En vertu du présent système, seulement dix⁴ conseillers peuvent exercer ces fonctions pendant la durée d'un mandat de trois ans.

Le fait que les nouveaux conseillers doivent choisir un président et un vice-président dès la première assemblée du conseil est une autre source de problèmes. En effet, cette sélection a lieu avant même que les conseillers aient eu la chance d'observer leurs collègues en action. Dans le système actuel, ils doivent accepter les conséquences de cette décision pour une période de trois ans. Pourtant, il est possible que dans certains cas l'opinion qu'ont les conseillers de leurs collègues change avec le temps, et qu'ils désirent choisir un nouveau président ou vice-président. La présente commission croit qu'il devrait exister un processus ordonné permettant de changer de président et de vice-président de temps à autre.

⁴ Ce nombre peut être moindre si une même personne exerce ces fonctions dans plus d'un comité; cette situation s'est présentée dans le passé.

Recommandation 7.14

Le président et le vice-président d'un comité permanent devraient être élus par les membres du comité chaque année pour un mandat d'un an.

Cette recommandation n'écarte pas la possibilité qu'un comité choisisse le même président ou vice-président pendant plusieurs années consécutives, bien que la Commission accorde beaucoup d'importance à la rotation de ces postes.

CHAPITRE 8

LA COMMISSION DE POLICE

INTRODUCTION

Dans le cadre du travail entrepris par la présente Commission, de nombreuses questions et inquiétudes ont été soulevées concernant la relation entre l'administration régionale et le conseil régional des commissaires de police du Niagara. Par exemple, on s'est plaint à maintes reprises que la commission de police ne rendait pas compte au conseil régional. Les plaintes formulées devant la Commission portaient également sur le niveau des dépenses faites au titre des services de police et sur la participation régionale insuffisante à l'établissement du budget du corps de police. Le présent chapitre examine ces préoccupations et suggère des solutions aux problèmes identifiés par la Commission.

Il importe de clarifier au départ les questions dont le présent chapitre ne traite pas. Le mandat de la Commission n'inclut nullement l'examen du fonctionnement interne du corps de police, car c'est la responsabilité d'une autre commission (Commission d'enquête sur le corps de police régional de Niagara). Par conséquent, ce chapitre n'aborde aucun aspect des relations entre le conseil et le corps de police ou le fonctionnement interne de ce dernier. L'examen porte plutôt sur les relations entre le conseil régional et le corps policier dirigeant, soit le conseil régional des commissaires de police du Niagara.

IMPORTANCE DE L'AUTONOMIE DES SERVICES DE POLICE

Au Canada, la tradition vieille de plusieurs années veut que les agents de police ne soient pas assujettis à un contrôle politique pendant l'exercice de leurs fonctions. Cette tradition devrait d'ailleurs être perpétuée.

À l'origine, la gendarmerie canadienne s'inspirait du modèle britannique; l'agent de police était sous les ordres des tribunaux et des juges. Pendant la période qui a précédé la confédération,

l'autorité de désigner les constables... relevait exclusivement des officiers de justice, généralement qualifiés de juges de paix. Ces tout premiers constables, même s'ils assumaient une variété de tâches de protection (comme la surveillance des incendies, les patrouilles de nuit...), étaient essentiellement des

officiers de justice dont la fonction principale était de nature administrative... et était essentielle à l'efficacité du processus judiciaire.⁴⁵

Avec le temps, le contrôle des services de police a cependant changé de mains. En raison du développement graduel des systèmes d'élection de l'administration locale, les services de police urbains ont connu un changement important. Les 22 corps de police n'étaient plus perçus comme un service auxiliaire du système judiciaire, mais de plus en plus comme un service de nature municipale.⁴⁶

Lorsque l'organisation des services de police est devenue une fonction municipale, le conseil municipal n'a pas hérité du même pouvoir direct de surveillance qu'il exerçait sur les employés municipaux. En principe, les services de police relèvent du système judiciaire et non des autorités civiles; le statu quo est préférable en cette matière.

Selon les spécialistes du domaine politique, la différence entre les administrations gouvernementales et les autres institutions de la société réside dans leur utilisation légitime de pouvoirs coercitifs. Les gouvernements peuvent donc, dans certaines circonstances, brimer la liberté de certaines personnes et les retenir contre leur volonté. Pour exercer ces pouvoirs coercitifs, le gouvernement fait principalement appel aux forces policières; c'est pourquoi l'usage de ces pouvoirs doit être surveillé pour prévenir toute injustice.

Une jurisprudence considérable a été élaborée afin d'éviter que les services de police servent d'arme politique, et d'assurer l'autonomie de la police dans l'exercice de ses fonctions.

Le pouvoir de désignation et de supervision de la police est passé progressivement des mains des officiers de la paix aux mains des autorités civiles pendant la seconde moitié du dix-neuvième siècle. Le statut particulier de la police... n'a jamais été entièrement démenti, et on persiste à croire que, même si les corps de police sont créés, conservés et parfois écartés par les autorités civiles, leur rôle est valorisé comparativement aux autres employés de ces autorités civiles. De façon plus précise, leurs fonctions jurisprudentielles et légales, c'est-à-dire le maintien de

⁴⁵ Philip C. Stenning. Police Commissions and Boards in Canada (Toronto, Université de Toronto, centre de criminologie, 1981), p. I.3.

⁴⁶ Ibid., p. I.4.

l'ordre, la prévention du crime, l'arrestation des contrevenants et l'application de la loi, les rendent responsables devant la loi et les tribunaux plutôt que devant les autorités civiles.⁴⁷

Sur le plan de l'application de la loi, l'autonomie de la police par rapport aux autorités civiles est manifestement le fait d'une longue tradition. Pour des motifs très justifiables, cette tradition doit être maintenue. La présente Commission appuie fortement le principe selon lequel les services de police doivent relever de la loi et des tribunaux, en étant exempts de toute influence de la part des autorités civiles dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes.

LE CONSEIL DES COMMISSAIRES DE POLICE

Généralités

L'autonomie des services de police est toutefois assujettie certaines limites. Bien entendu, aucune influence d'ordre politique ne doit intervenir lorsque des membres du corps policier procèdent à l'application de la loi; il faut cependant tenir compte du fait que la police relève en définitive des autorités civiles dûment élues.

D'une part, les hommes politiques doivent respecter l'autonomie professionnelle des agents de police dans l'exercice de leurs activités quotidiennes. D'autre part, les conseillers élus, responsables du financement des corps de police, doivent être habilités à orienter les activités de la police. À l'heure actuelle, l'imputabilité de la police par rapport au conseil des municipalités importantes de l'Ontario s'exerce de façon indirecte, ou encore de manière confuse ou fragmentée.

Dans les municipalités ontariennes dont la population est inférieure à 15 000 habitants, le corps policier relève directement du conseil local. Cependant, dans les municipalités de plus grande envergure, le corps de police est régi par une commission de police. Cette commission se compose de trois ou cinq⁴⁸ membres suivant la population du territoire desservi par le corps policier. La majorité des membres sont désignés par la province et une minorité par le

⁴⁷ Ibid., p. III.17.

⁴⁸ En vertu de récentes modifications à la législation, la commission de police de la communauté urbaine de Toronto compte sept membres.

conseil local.

La quasi-totalité du financement de la commission de police et du corps policier provient des administrations locales. Le ministère du Solliciteur général affecte des sommes minimales à la mise en oeuvre de programmes précis. Si un conseil local croit que le financement alloué à la commission de police est trop élevé, il peut interjeter appel devant la Commission de police de l'Ontario.

L'emploi d'une commission de police témoigne également d'une longue tradition (en place à tous les paliers de gouvernement) selon laquelle des organismes à but spécial sont employés pour retrancher certaines fonctions délicates des "influences néfastes de la politique". On prétend que l'efficacité de ces fonctions sera accrue si elles sont isolées des rouages immédiats de la politique. Cette considération est particulièrement importante dans le cas de la police.

Municipalité régionale de Niagara

Le conseil régional des commissaires de police du Niagara se compose de cinq membres. Trois d'entre eux sont désignés par le gouvernement provincial et deux par le conseil régional.

Les trois membres provinciaux sont nommés par le ministère du Solliciteur général au moyen d'un processus que Philip Stenning a décrit en ces termes dans l'étude générale qu'il a préparée pour le compte de la Commission.

Le processus de désignation du gouvernement provincial n'obéit à aucune procédure ni aucun critère précis. Il s'agit manifestement d'un processus souple et informel qui peut faire figure de "processus politique", du fait qu'il est administré par le personnel politique du ministre au lieu d'une personne ou d'un organisme au sein de la fonction publique permanente.⁴⁰

Dans les commentaires qu'il a exprimés, Stennings' interroge, entre autres, sur la façon dont ces commissions réussissent à isoler les services de police des influences politiques. Le fait que les membres soient désignés par une

⁴⁰ The Niagara Regional Board of Commissioners of Police : Its Role and Accountability (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), p. 17

entité politique ne diminue en rien leur compétence, pas plus que les conseillers nommés par le conseil régional. En réalité, le processus actuel de désignation des membres qui font partie des commissions de police n'isole nullement les services de police des influences politiques; il ne fait que substituer un palier de gouvernement à un autre. Cette question a également été soulevée par la Commission d'étude de la région de Waterloo. Le système actuel, selon lequel le gouvernement provincial élu au moyen d'un système de partis politiques désigne la majorité des commissaires de police, est tout aussi politisé et beaucoup plus risqué qu'un système où un gouvernement composé de vingt-quatre représentants élus séparément, parmi une possibilité d'au moins trois partis politiques et de sept factions, désigne les membres du corps policier dirigeant.⁵⁰

En fait, le seul exemple documenté d'influence politique semble être le cas où un fonctionnaire provincial a tenté de s'ingérer dans les affaires de la commission de police. Selon le témoignage entendu par la commission d'enquête sur le corps de police régional de Niagara, un membre de la Commission de police de l'Ontario, qui avait déjà fait office de Solliciteur général de l'Ontario, aurait fait la déclaration suivante à la présidente de la commission de police du Niagara :

Le solliciteur général est responsable de votre nomination. Je vous précise qu'il n'est pas satisfait de vos services et que lorsque le moment sera venu de renouveler votre nomination... Ai-je besoin d'en dire davantage?⁵¹

La présidente de la commission de police considère cet affront comme une grave tentative d'intimidation.⁵²

⁵⁰ Report of the Waterloo Region Review Commission (Waterloo (Ontario), Commission d'étude de la région de Waterloo, 1979), p. 156.

⁵¹ "Police Commissioners Threatened, Inquiry Told", The Standard (St-Catharines), 1^{er} décembre 1988; "Police Board Intimidated," The Tribune (Welland), 1^{er} décembre 1988.

⁵² "Police Commission Head Alleges Intimidation", The Spectator (Hamilton), 1^{er} décembre 1988.

Le rôle de la politique dans les services de police

La politique ne devrait pas être tenue complètement à l'écart des services de police. Le terme "politique" a parfois une connotation péjorative, mais il a également une signification positive. La politique peut désigner un processus qui permet d'assurer la responsabilité des fonctionnaires envers leurs dirigeants politiques. Ce terme peut aussi s'appliquer à l'examen approfondi des intérêts de toutes les parties qui seront touchées par une décision éventuelle.

Cette distinction entre les usages du terme "politique" est également applicable aux services de police. Ces derniers doivent être tenus à l'écart des manipulations politiques et des tentatives d'ingérence dans certaines causes individuelles, que ce soit pour privilégier ou pour gêner une personne. Cependant, les services de police ne devraient pas être détournés des mesures politiques qui exigent une forme de responsabilité envers la collectivité locale et une sensibilisation aux valeurs de cette collectivité.

Le rôle des politiciens dans l'établissement des politiques des services de police est parfaitement justifié. Il suffit de penser aux récentes démarches du Solliciteur général en vue de renforcer les règlements qui régissent les escouades tactiques de la Police provinciale de l'Ontario.⁵³ Le fait d'autoriser les politiciens élus à établir les politiques des services de police n'équivaut pas à une ingérence dans les activités judiciaires. L'extension du rôle tenu par l'administration régionale permettrait précisément d'accentuer la responsabilité et de sensibiliser les services de police aux valeurs de la collectivité.

La structure actuelle complique cette responsabilité et décourage toute tentative de sensibilisation. Le conseil régional des commissaires de police du Niagara est un organisme dont les membres sont désignés par deux administrations en fonction de critères indéfinis. La municipalité régionale, qui finance entièrement cet organisme, ne désigne pourtant qu'une minorité de ses membres. Si l'on tient compte de l'ambiguïté de cette organisation, le simple citoyen peut difficilement déterminer l'entité responsable des activités du corps de police.

Au chapitre 1, la présente Commission a adopté une définition de la responsabilité dans laquelle figure la

⁵³ "Smith Tightens Rules for Tactics Squads", The Globe and Mail, 10 octobre 1988.

phrase suivante :

Une telle imputabilité exige que les électeurs comprennent les obligations, le rôle et les fonctions des représentants élus.

De l'avis de la Commission, ce critère de responsabilité est négligé en raison de la confusion actuelle. Pour remédier à la situation, la municipalité régionale devrait participer davantage à la direction des services de police.

Composition du Conseil

Recommandation 8.1

Le conseil régional des commissaires de police du Niagara devrait se composer de sept membres, dont quatre seraient désignés par le conseil régional et trois par le Solliciteur général de l'Ontario.

Selon les membres actuels de la commission de police du Niagara, l'ajout de nouveaux membres est essentiel à l'exécution du travail considérable confié à la commission. D'ailleurs, pour régler ce problème particulier et d'autres questions, le Conseil des commissaires de police de la communauté urbaine de Toronto compte dorénavant sept membres.

Cette recommandation permet d'intensifier l'influence du conseil régional sur les activités de la commission de police et de régler le problème du volume de travail qu'ont soulevé les commissaires de police. On devrait préciser cependant que la participation accrue des conseillers ne devrait brimer en aucune façon l'autonomie des services de police chargés de l'application de la loi. La commission actuelle, composée de cinq personnes principalement désignées par le gouvernement provincial, fonctionne selon ce principe; la commission formée de sept personnes désignées, pour la plupart, par l'administration régionale devrait fonctionner de la même manière.

Cette recommandation ne se veut pas une critique du conseil actuel. Elle s'inspire plutôt du principe selon lequel le conseil régional doit contrôler davantage les objectifs généraux et le budget du corps de police.

La Solliciteure générale de l'Ontario s'est déclarée publiquement en faveur de l'entente actuelle et de sa perpétuation. En avril 1988, lorsque la municipalité régionale lui a demandé l'autorisation de nommer une majorité des membres du conseil des commissaires de police, elle a

répondu en ces termes :

Mon ministère est d'avis que le gouvernement provincial doit exercer une autorité considérable sur les services de police. C'est pourquoi il importe que la province maintienne son rôle dominant auprès des conseils des commissaires de police.

La présente Commission s'étonne de cette prise de position. En premier lieu, si la ministre accorde de l'importance aux services de police locaux, pourquoi donc son ministère ne leur fournit-il qu'une aide financière limitée?⁵⁴

En second lieu, il est tout à fait normal que le gouvernement provincial participe, dans une certaine mesure, à la prestation des services municipaux, comme dans le cas de l'aide sociale, de la lutte anti-pollution et de bon nombre d'autres secteurs. Cependant, la domination d'un service théoriquement local, auquel la province alloue une contribution financière très limitée, est un fait sans précédent.

Le ministère du Solliciteur général devrait envisager l'adoption d'un mode d'interaction provinciale-municipale plus usité, qui permettrait au ministère provincial chargé de la prestation d'un service d'établir des critères précis et compréhensibles en matière de prestation, d'allouer un financement provincial à l'appui de ces critères, et d'habiliter une administration municipale à outrepasser ces critères au besoin. Ce mode de fonctionnement clarifierait les rôles respectifs des gouvernements provinciaux et locaux et faciliterait la compréhension des domaines de responsabilité.

Grâce à la recommandation 8.1, l'Ontario serait en mesure de s'ajuster à la situation des autres provinces. Selon l'étude de Stenning préparée pour la Commission, les corps de police de beaucoup de grandes villes canadiennes (Montréal, Winnipeg, Calgary, Edmonton, Halifax) sont régis par des autorités formées d'une majorité de membres élus ou désignés par la localité.

⁵⁴ La seule subvention accordée aux services de police municipaux provient du ministère du Solliciteur général. Il s'agit d'ailleurs d'une subvention destinée aux services de communications radiophoniques qui n'est pas offerte aux corps policiers en contact avec les administrations régionales.

Même en Ontario, 51 des 124 corps de police municipaux relèvent directement des conseils locaux.⁵⁵ Seuls les territoires dont la population est supérieure à 15 000 habitants doivent posséder une commission de police désignée majoritairement par le gouvernement provincial. Cette distinction entre le contrôle exercé par un conseil ou une commission s'explique généralement par l'inutilité d'une commission de trois personnes qui supervise, par exemple, un corps de police de trois personnes.

Il est à noter que les corps de police de l'Ontario ne sont pas tous régis par une commission de police. L'emploi de commissions formées majoritairement de membres désignés par le gouvernement provincial est parfois perçu comme un principe essentiel en vue d'éliminer toute influence politique au sein des services de police. Le fait que les corps de police de l'Ontario ne relèvent pas tous d'une commission de police indique cependant que le gouvernement provincial ne considère pas ce principe en péril. Si l'emploi d'une commission de police se fondait sur un principe vraiment important, celui-ci s'appliquerait tout autant à un petit village qu'à une grande ville.

La Commission appuie le principe selon lequel le conseil régional ne devrait pas brimer l'autonomie des membres d'un corps de police chargé d'appliquer la loi. La recommandation 8.1 ne fait que sensibiliser les services de police aux préoccupations régionales en écartant toute influence politique. Les corps policiers ont en effet besoin d'une forme d'isolation pour pouvoir traiter les cas individuels. Dans l'étude de base qu'il a préparée pour la Commission, Philip Stenning signale qu'une enquête approfondie sur les corps policiers de tout le Canada

...démontre qu'aucune corrélation n'existe entre la composition de l'autorité dirigeante et le degré de participation de cette autorité aux décisions qui concernent les services de police. Il en est de même pour la façon dont les chefs de police et les présidents de l'autorité gouvernante perçoivent "l'autonomie" de la police.⁵⁶

Stenning ajoute le passage suivant :

⁵⁵ Stenning. The Niagara Regional Board of Commissioners of Police: Its Role and Accountability, p. 37.

⁵⁶ Ibid., p. 8.

En raison de ces conclusions et de la réalité historique et actuelle observée au Canada et ailleurs, on peut difficilement prétendre de nos jours que le contrôle d'une municipalité locale sur la désignation de la majorité des membres de l'autorité policière dirigeante entraînerait soit une diminution de la qualité des services de police, soit une interférence politique malvenue dans l'organisation de ces services. Tout porte à croire qu'une telle situation serait facile à prouver et à documenter. Il existe manifestement des moyens efficaces de protéger les services de police des prétendues attaques qui visent le contrôle local de ces services.⁵⁷

La Commission de police de l'Ontario est responsable des enquêtes et de la consultation qui concernent tous les corps de police municipaux de l'Ontario. Si une commission de police ou tout autre membre individuel d'une commission tente de s'ingérer indûment dans les affaires des services de police, la Commission de police de l'Ontario peut en faire rapport au Solliciteur général. Dans un pareil cas, le Solliciteur général a l'autorité d'intervenir directement. De l'avis de la Commission, cette protection prévient efficacement toute ingérence politique dans les affaires des services de police.

En plus d'une modification de la composition des commissions de police, il y aurait lieu d'apporter un autre changement. À l'heure actuelle, le quorum est de trois membres dont au moins un conseiller régional. En dépit des changements éventuels, le nouveau quorum devrait toujours se composer de membres désignés par le gouvernement provincial et par l'administration régionale.

Recommandation 8.2

Le quorum devrait se composer de quatre membres dont au moins un membre désigné par le gouvernement provincial et au moins deux conseillers régionaux.

RÔLE DES CONSEILLERS RÉGIONAUX QUI SIÈGENT À LA COMMISSION DE POLICE

Dans le passé, le rôle des conseillers régionaux qui faisaient office de commissaires de police pouvait porter à confusion. Certains conseillers ont tendance à croire que la commission de police constitue un organisme autonome et qu'à titre de commissaires de police ils ne sont pas tenus de

⁵⁷ Ibid., p. 8.

faire rapport à leur conseil des actions de la commission de police. En fait, quelques conseillers prétendent que, en vertu de la Loi sur la police et de leur serment de confidentialité, il est illégal qu'un membre d'une commission de police discute des délibérations à huis clos de la commission de police avec toute autre personne ou organisme, y compris le conseil responsable de sa nomination à la commission de police.

Cette situation affaiblit davantage les responsabilités et les relations entre la commission de police et le conseil régional. La participation de membres régionaux prévue dans la législation s'explique, semble-t-il, par la nécessité d'une forme de liaison efficace entre le conseil régional et la commission de police. Cette liaison est actuellement contrecarrée par les restrictions qui concernent l'examen des activités de la commission de police.

On s'entend généralement sur le fait que les communications à l'intention du conseil doivent parfois être transmises à huis clos, mais le principe de l'accès sélectif doit également entrer en ligne de compte. Bon nombre des questions examinées au cours des séances à huis clos de la commission de police sont des affaires internes d'intérêt négligeable pour le conseil. Par contre, certains points examinés à huis clos par la commission de police ont une importance primordiale aux yeux du conseil. C'est le cas, par exemple, des acquisitions majeures de terrains et de la destitution d'un employé et donc de la nécessité de lui verser une importante indemnité de cessation d'emploi.

Les conseils municipaux doivent traiter beaucoup de questions à huis clos et il est extrêmement rare qu'on abuse de ce privilège. Il n'y a aucune raison de croire que les questions confidentielles transmises au conseil municipal par la commission de police pourraient être rendues publiques, en particulier si la législation prévoit des pénalités précises en cette matière.

Recommandation 8.3

Les conseillers régionaux qui font office de commissaires de police devraient représenter les intérêts du conseil régional auprès de la commission de police. À ce titre, les conseillers régionaux devraient être tenus de faire rapport régulièrement des actions de la commission de police au conseil régional. La Loi sur la police devrait être modifiée pour permettre aux conseillers de faire rapport à leur conseil des délibérations de la commission de police. Suivant les circonstances, les communications pourraient être transmises publiquement ou à huis clos.

À l'heure actuelle, certains politiciens locaux prétendent que les renseignements au sujet des activités d'une commission de police peuvent être divulgués uniquement s'ils sont assez percutants pour ébranler la commission et exiger une réponse de sa part. Les relations entre le conseil élu et la commission de police seraient grandement améliorées si des voies régulières de communication étaient créées.

LE BUDGET DU CORPS DE POLICE

L'établissement du budget annuel est l'une des décisions les plus importantes d'une administration. Le budget définit les priorités de l'année à venir et procure aux citoyens un moyen d'évaluer le rendement des représentants élus.

Les citoyens ont le droit de tenir leurs représentants responsables de la quantité et de la qualité des services fournis, et du taux d'imposition prélevé pour financer ces services. La responsabilité véritable repose cependant sur l'autorité conférée aux représentants élus; ceux-ci doivent être habilités à déterminer le taux d'imposition et les dépenses avec une certaine liberté. Il serait injuste d'imputer aux représentants élus la responsabilité de l'imposition s'ils n'ont qu'un contrôle limité des montants prélevés. La Commission s'inquiète du fait que le mode de financement des services de police supprime le contrôle exercé par le conseil sur une portion majeure de son budget.

En temps normal, le corps de police prépare un budget qui doit être examiné et approuvé par le conseil régional des commissaires de police du Niagara. L'administration régionale est avisée du montant total du budget et la municipalité régionale doit verser cette somme. Par conséquent, le budget du corps de police se trouve établi par la commission de police, mais la quasi-totalité est financée par l'administration régionale.⁵⁸

⁵⁸ L'argument parfois soulevé est que la portion de la subvention qui est versée aux services de police (en vertu de la Loi sur les subventions inconditionnelles) devrait être perçue comme un financement provincial partiel des services locaux de police. La Commission désapprouve cette interprétation. Cette subvention n'est assujettie à aucune condition et n'est donc pas qualifiée de conditionnelle. La Loi sur les subventions inconditionnelles précise que cette somme doit "être portée au compte des fonds généraux de la municipalité régionale". (Soulignement en sus.) De plus, la subvention est administrée par le ministère des Affaires

Si la municipalité régionale est en désaccord avec le montant demandé par la commission de police, elle peut interjeter appel devant la Commission de police de l'Ontario. La municipalité de Niagara a utilisé ce recours en 1981 et l'appel a été rejeté pour les motifs suivants :

- la municipalité régionale a été avertie au préalable du montant qui serait demandé;
- la municipalité régionale était incapable de prouver la mauvaise administration du corps de police.⁵⁹

Ce type de raisonnement illustre particulièrement bien les lacunes d'un tel système d'appel. La détermination d'un budget est essentiellement fondée sur un partage entre des demandes concurrentielles. La préparation d'un budget implique parfois la réduction du financement alloué à certains services, non pas parce que ces services ne méritent pas d'être financés ou sont mal administrés, mais simplement en raison d'un manque de fonds ou de la priorité accordée à d'autres services.

Lorsqu'on s'interroge sur le bien-fondé d'un service et sur l'investissement qu'il exige, on est pratiquement forcé d'admettre la nécessité de ce service. S'il n'est pas nécessaire de peser le pour et le contre des usages possibles des fonds destinés à un service, c'est que celui-ci est généralement jugé essentiel. L'aspect critique de l'élaboration d'un budget est la répartition de fonds limités entre un grand nombre de causes tout à fait justifiées. Les directeurs de programmes obtiennent rarement tout ce dont ils ont besoin.

À l'intérieur du système actuel, le budget affecté aux

municipales et non pas le ministère du Solliciteur général (responsable des services de police).

⁵⁹ La municipalité régionale n'était pas la seule municipalité à se voir refuser un appel. La Commission de police de l'Ontario a fourni à la présente Commission une description détaillée de dix autres causes similaires. Pour huit de ces causes, la CPO a rendu une décision sans équivoque en faveur du conseil local. Pour juger deux de ces huit causes, le membre de la CPO s'est inspiré de rapports préparés par la Direction des inspections de la CPO et a rendu sa décision. La CPO s'est déclarée en faveur de la municipalité dans l'une des causes et, dans l'autre cause, où la municipalité demandait une réduction de presque 80 000 \$ du budget alloué à la police, la CPO a ordonné une réduction de 10 000 \$.

services de police est exempt de compromis. Ni la commission de police locale ni la Commission de police de l'Ontario ne doivent consentir à un compromis; chaque commission se préoccupe d'un seul service et ne tient pas compte de l'ensemble des services municipaux.

Cependant, le conseil régional, mieux préparé et organisé, est appelé à faire des concessions aux autres services régionaux. Il n'a malheureusement pas le droit d'intervenir dans les affaires de la police. Le conseil régional peut croire que la réduction du crime s'effectuerait de façon plus efficace en engageant un travailleur social additionnel qu'en employant un policier supplémentaire, mais il n'a jamais l'occasion de faire valoir cette possibilité. La répartition actuelle des responsabilités peut certainement donner lieu à des mesures inefficaces car un seul organisme dispose de moyens limités pour coordonner la prestation de tous les services locaux.

L'enquête judiciaire à laquelle doit se soumettre le corps de police régional de Niagara constitue un exemple éloquent des problèmes que peut engendrer le manque de contrôle du conseil sur les dépenses des services de police. En effet, les membres de la commission de police ont engagé une importante somme appartenant au gouvernement régional sans obtenir d'autorisation de la part du conseil régional. Cette enquête judiciaire, peut-être tout à fait justifiée, n'a cependant pas pu être approuvée par le conseil régional qui doit pourtant en assumer les frais. La décision, qui aura des répercussions considérables sur les dépenses régionales, sera prise par une commission formée majoritairement de membres désignés par le gouvernement provincial.

Dans l'ensemble, le budget de 42,6 millions de dollars des services de police représentait, en 1988, 22 pour 100 des dépenses totales de la municipalité régionale, ou presque 52 pour 100 de tous les impôts fonciers et du produit des subventions inconditionnelles. Il s'agit de la dépense régionale la plus importante. De l'avis de la Commission, il est inacceptable qu'une entité élue ne puisse contrôler une portion si importante de son budget. La définition d'imputabilité adoptée par la présente Commission comprenait le passage suivant :

Par ailleurs, pour qu'ils puissent être responsables de leurs actes, les représentants doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour s'occuper des questions dont ils sont responsables et ils doivent exercer une certaine influence sur les décisions concernant ces questions. Par conséquent, les notions d'autorité et d'imputabilité doivent être clairement définies.

Conformément à l'entente en vigueur, les conseillers régionaux n'ont aucun contrôle de l'élément le plus imposant de leur budget. La Commission croit que cette situation ne respecte nullement le critère d'imputabilité décrit ci-dessus.

Recommandation 8.4

Le conseil des commissaires de police devrait être tenu de soumettre son budget et le budget du corps de police au conseil régional. Ce budget devrait être traité et autorisé selon la procédure régulière de l'administration régionale. La décision du conseil régional en matière de financement devrait être finale, comme c'est le cas de tout autre service de l'administration régionale.

Cette recommandation n'est pas formulée parce que la Commission considère que le budget de la police est excessif ou augmente trop rapidement. Selon le tableau 5.1, les dépenses par ménage que la municipalité régionale affecte aux services de police n'ont augmenté que de 0,6 pour 100 (en dollars constants) entre 1977 et 1986. L'objet de cette recommandation porte plutôt sur la négation d'un principe primordial. Pour optimiser sa gestion fiscale, le conseil régional doit pouvoir contrôler la totalité de son budget, et non une portion inférieure à la moitié.

Cette recommandation s'apparente aux trois recommandations précédentes, car son adoption éventuelle permettra de rétablir la situation de Niagara et de l'ajuster ainsi au reste du Canada.

L'Ontario et la Colombie-Britannique...semblent les deux seules provinces toujours régies par la common law (du moins au Canada). C'est pourquoi les municipalités de ces provinces ne sont pas encore habilitées à déterminer l'importance du budget affecté aux services de police.⁸⁰

Même en Ontario, certains conseils peuvent passer en revue le budget du corps de police. Dans la totalité des 51 petites municipalités sans commission de police, le budget du corps de police est approuvé par le conseil local.

Dans la communauté urbaine de Toronto, les budgets de la

⁸⁰ Stenning. The Niagara Regional Board of Commissioners of Police, p. 37.

commission de police et du corps de police sont examinés, depuis un certain nombre d'années, de la même façon que le budget de tout autre service." Cette situation n'est attribuable à aucune exigence d'ordre juridique; la commission de police et le corps de police ont simplement permis, d'un commun accord, au Conseil de la communauté urbaine de Toronto d'examiner leurs budgets et ont parfois appliqué les recommandations du Conseil en matière de réductions budgétaires.

L'examen des budgets des services de police engendre évidemment certains conflits, comme toute activité de planification budgétaire. Toutefois, les expériences des autres provinces ne donnent pas lieu de croire qu'un corps de police ait dû subir des conséquences fâcheuses après avoir soumis son budget au conseil local.

Il semble n'y avoir aucune raison valable pour exempter les services de police du processus normal de planification budgétaire. Cette exemption est parfois motivée par l'importance collective des services de police et d'un financement approprié. La présente Commission accorde de l'importance aux services de police. Néanmoins, les services de santé, les services sociaux, la protection de l'environnement et une foule d'autres fonctions tout aussi cruciales doivent suivre le processus budgétaire habituel. La Commission est persuadée qu'un conseil régional responsable ne permettrait pas à la qualité des services de police de se détériorer. Les citoyens de la région s'y opposeraient assurément. En fait, dans une telle situation, le conseil recommanderait probablement l'affectation de sommes additionnelles aux services de police.

En résumé, la présente Commission ne voit aucune raison majeure pour que le budget des services de police ne soit pas établi selon les mêmes procédures que le budget de tous les autres services régionaux.

CONCLUSION

La Commission désire préciser que les remarques et les arguments employés ne doivent pas être perçus comme une critique adressée au conseil régional des commissaires de police du Niagara ou au corps de police actuel.

Si elles sont adoptées, les recommandations de la

⁵¹ "No More Excuses: Metro Is About To Elect a Council with the Clout to Tackle Many Issues--One That Won't Be Able to Pass the Buck", Toronto Star, 12 novembre 1988.

Commission réduiront vraisemblablement l'autonomie de la commission de police et du corps de police en accentuant leur responsabilité envers le conseil régional. Cette Commission n'a aucune raison de croire que la commission de police ou le corps de police se sont comportés de façon irresponsable ou sont gérés de manière inadéquate. L'objet des recommandations de la Commission est le respect des intérêts globaux de la municipalité régionale, respect qui s'acquiert en confiant directement au conseil régional la responsabilité de tous les services régionaux.

La présente Commission tient à exprimer de nouveau l'importance qu'elle accorde à l'autonomie des services de police chargés de l'application de la loi. Il s'agit en effet d'un principe essentiel et la Commission croit qu'une responsabilité accrue en matière de politiques et de financement n'influencerait en aucune façon l'autonomie du corps policier dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes.

Les services de police ne peuvent cependant accéder à une autonomie complète. Le conseil de la municipalité régionale de Niagara est chargé de fournir des services gouvernementaux dans la région du Niagara et de prélever les impôts nécessaires au financement de ces services. Si un niveau adéquat de responsabilité doit être maintenu, le conseil doit pouvoir contrôler les services dont il est tenu responsable. De l'avis de la Commission, les recommandations formulées dans ce chapitre faciliteront l'établissement d'un degré approprié de contrôle et de responsabilité.

CHAPITRE 9

AUTRES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS

QUELQUES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Un groupe d'organismes, de conseils et de commissions entoure la majorité des administrations locales; J. E. Hodgetts qualifie ces groupes "d'hérétiques structurels".⁶² Ce terme n'est pas employé dans un sens péjoratif; il décrit plutôt des unités du gouvernement fédéral qui ne s'intègrent pas dans le moule traditionnel. Hodgetts l'utilise en particulier pour désigner des organisations (comme les organismes de réglementation) qui ne sont pas entièrement intégrées à la structure fonctionnelle du gouvernement fédéral et qui emploient des méthodes de gestion non traditionnelles.

Les organismes spéciaux des administrations locales s'apparentent à ces hérétiques structurels, car ils assument des fonctions locales du gouvernement, mais ne s'inscrivent pas complètement dans la structure normale de l'administration locale. En général, ces organismes sont régis par une structure qui leur est propre et par un conseil dont les membres sont sélectionnés selon diverses méthodes. Le financement, également très variable, comprend habituellement certaines contributions du gouvernement provincial et des administrations locales.

Ces hérétiques structurels devraient être employés uniquement dans des circonstances extraordinaires même si leur existence est parfaitement justifiée. La prestation de la majorité des services gouvernementaux doit être régie par un gouvernement élu qui rend compte directement à la collectivité.

Recommandation 9.1

Les organisations chargées de la prestation des services gouvernementaux et financées par le gouvernement devraient rendre compte aux politiciens élus, de la manière la plus claire et la plus directe possible.

⁶² The Canadian Public Service: A Physiology of Government (Toronto, University of Toronto Press, 1973), chapitre 7.

Bon nombre de ces organismes, conseils et commissions doivent assumer des responsabilités fragmentées et indirectes. Dans quelques cas, cette situation est motivée; par contre, dans beaucoup de cas, les mécanismes ambigus de responsabilité, attribuables aux conditions historiques ou à d'autres motifs, n'ont plus de raison d'être.

La présente Commission s'intéresse aux mécanismes de responsabilité pour des raisons autres que l'organisation administrative. L'enjeu est beaucoup plus important. Les contribuables de la région ont le droit d'exercer un contrôle sur la prestation des services gouvernementaux et ils sont appelés à voter pour les politiciens qui déterminent le niveau des dépenses. La confusion ou la portée indirecte des mécanismes de responsabilité restreignent l'efficacité du contrôle exercé par les électeurs.

Selon l'opinion générale des membres de la présente Commission, les organismes, conseils et commissions devraient relever directement d'une seule entité élue. Certains organismes revendiquent parfois une responsabilité parce qu'ils doivent rendre compte à beaucoup d'organisations différentes. Pour diverses raisons, la multiplicité des mécanismes de responsabilité doit être évitée lorsque la chose est possible.

En premier lieu, cette multiplicité sème la confusion parmi les contribuables, qui sont incapables d'identifier correctement la personne ou l'organisme responsable d'un service. Une organisation qui doit endosser les activités d'un organisme peut, en cas de difficultés, nier tout contrôle direct de cet organisme et jeter le blâme sur les autres organisations dont relève cet organisme. Ce genre de situation engendre des contrariétés chez les citoyens locaux qui doivent frapper à plusieurs portes pour obtenir une solution à leurs problèmes.

En second lieu, la multiplicité des mécanismes de responsabilité complique la coordination des activités entreprises par les organisations chargées des services connexes, et augmente donc les possibilités de chevauchement et de double emploi des services. Par exemple, une administration locale peut fournir un service qui devrait toutefois être intégré aux services fournis par un organisme spécial. Cette coordination peut cependant s'avérer difficile, voire impossible, si l'organisme spécial doit rendre un service de manière à respecter les exigences d'une autre organisation.

En troisième lieu, les mécanismes actuels de responsabilité créent un environnement de travail exigeant pour les directeurs de ces organismes, car ils doivent

répondre aux demandes de plusieurs organisations dont les activités sont parfois conflictuelles.

En somme, la multiplicité des mécanismes de responsabilité peut donner lieu à l'inefficacité et à une mauvaise coordination des activités ou, pire encore, à l'absence totale de responsabilité.

La situation la plus inacceptable se produit cependant lorsqu'un organisme spécial, soumis à un contrôle limité de la part de l'administration locale, sollicite un financement de cette même administration. L'administration locale perd ainsi toute maîtrise de son propre budget et toute possibilité de compromis entre les divers services. Ce problème ne doit pas être sous-estimé. Les chiffres fournis au chapitre 6 indiquent qu'en 1988 plus de la moitié du revenu discrétionnaire de la municipalité régionale a été alloué aux conseils avec droit de prélèvement obligatoire.

Dans certains cas, ce type d'entente est tout à fait justifié, mais la présente Commission recommande de l'éviter dans la mesure du possible.

LES ORGANISMES ÉTUDIÉS

La Commission a confié à Bruce Krushelnicki l'étude de cinq organismes :

- Le comité des services à l'enfance
- Les services à l'enfance et à la famille du Niagara
- La Commission de l'escarpement du Niagara
- La Commission des parcs du Niagara
- L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara

Le choix de ces organismes s'explique soit par leur utilisation considérable de fonds régionaux, soit par leur présence marquée dans la région (susceptible d'engendrer des conflits entre l'organisme et la municipalité régionale).

Le mandat confié par la Commission à cet expert-conseil inclut l'étude des liens entre chacun de ces organismes et l'administration régionale, et la communication de toute friction ou problème observé. L'examen du fonctionnement interne de ces organismes ne fait pas partie du mandat de la Commission ni de ses intentions. Les conclusions et les recommandations de la présente Commission concernent uniquement les liens entre ces organismes et la municipalité régionale.

Selon les données recueillies par l'expert-conseil, aucun problème fonctionnel sérieux n'a été observé entre la

municipalité régionale et la Commission de l'escarpement du Niagara ou la Commission des parcs du Niagara. Certains incidents ou conflits se sont manifestés, ce qui est tout à fait normal lorsque deux organismes doivent travailler ensemble. Ces deux organisations provinciales, dont les corps dirigeants comptent quelques membres désignés par la municipalité régionale, ne reçoivent aucun financement de la part de cette dernière. Par conséquent, ce rapport ne décrira pas en détail les activités de la Commission de l'escarpement du Niagara et de la Commission des parcs du Niagara, ni leurs liens avec le conseil régional.

SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DE LA RÉGION DU NIAGARA

Historique et rôle actuel des services à l'enfance et à la famille

Les services à l'enfance et à la famille (SEF) de la région du Niagara sont légalement responsables de l'adoption et de la protection des enfants. La nécessité de transcender le cadre restreint de ces responsabilités a cependant donné lieu à des tentatives de prévention des mauvais traitements infligés aux enfants. D'où l'adoption d'un certain nombre de programmes éducatifs ou correctifs comme les services de garderie dans les secteurs mal desservis ou désavantagés, la consultation familiale, les programmes de garde à risque élevé et les centres de prêt de jouets.

Les SEF sont dirigés par un conseil composé de vingt-deux membres, dont quatre sont nommés par le conseil régional. Les dix-huit membres restants sont élus au cours d'une assemblée annuelle des membres des services à l'enfance et à la famille de la municipalité régionale de Niagara. L'adhésion est ouverte à tous les résidents de la région, moyennant des frais d'adhésion minimes. Cette organisation compte environ 200 membres.

En 1987, le revenu des SEF se chiffrait à 8,9 millions de dollars. Ces fonds proviennent de différentes sources et les programmes sont financés de diverses façons.

Les dépenses les plus importantes des SEF sont affectées aux programmes essentiels. Ces services sont autorisés par la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et de programmes connexes approuvés au préalable par le gouvernement provincial. Le gouvernement provincial assume 80 pour 100 du coût des services autorisés et l'administration régionale 20 pour 100. Les SEF exploitent également quelques programmes payants comme la consultation familiale et les garderies. En outre, certains programmes expérimentaux sont financés entièrement par la province.

TABLEAU 9.1
SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE DE LA RÉGION DU NIAGARA
SOURCES DE RECETTES
1987

Source	(en milliers de dollars)	%
Province	6 687	75
Municipalité régionale de Niagara	1 546	17
Frais d'utilisation	524	6
Autres sources	151	2
TOTAL	8 908	100

SOURCE : Rapport annuel des services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara, 1987.

Responsabilité multiple

À l'heure actuelle, la gestion des SEF relève de trois organisations. Le **gouvernement provincial** établit la législation qui régit le fonctionnement de l'organisme et fournit la majeure partie de son budget. Le **conseil régional** délègue quatre membres au conseil d'administration et finance 17 pour 100 du budget. L'association de bénévoles, les **services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara**, élit dix-huit membres de son conseil. Ces sociétés se consacrent aux personnes dans le besoin depuis de nombreuses années; elles favorisent la participation populaire à une oeuvre humanitaire de première importance.

Le mode de fonctionnement en vigueur engendre toutefois quelques difficultés. La majorité des membres du conseil chargé des SEF sont actuellement choisis par une association de bénévoles. D'ailleurs, il semble que ce conseil ait tendance à se perpétuer de lui-même, c'est-à-dire que les membres déjà en place ont une influence significative sur la sélection des nouveaux membres. Certaines personnes prétendent que le conseil choisit en effet ses propres membres.⁶³

Ce type d'entente ne favorise pas l'efficacité des mécanismes de responsabilité avec les citoyens du Niagara. Bien que les services fournis par les SEF soient considérés vitaux et humanitaires, rien ne justifie qu'une organisation de 200 membres choisisse une majorité de membres du conseil si elle ne participe pas au financement.

Il importe évidemment que l'association de bénévoles prenne part régulièrement aux activités des SEF, mais la présente Commission est d'avis que l'association devrait tenir un rôle limité dans la direction des SEF. Il ne s'agit pas d'abaisser l'association de bénévoles. Cependant, la supervision des services gouvernementaux relève généralement de personnes élues par une population plus nombreuse et plus diversifiée que 200 personnes.

Recommandation 9.2

Les services à l'enfance et à la famille de la région du Niagara devraient s'intégrer directement aux activités de l'administration régionale.

⁶³ Bruce Krushelnicki. Agencies, Boards and Commissions in Niagara: Their Relationship with the Regional Council (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), p. 19.

Dans le passé, la prestation des services à l'enfance par un organisme spécial était probablement motivée. La Commission n'a entendu aucun argument qui puisse justifier le statu quo en cette matière. Au contraire, la Commission croit que la meilleure façon d'optimiser l'efficacité des services locaux est de les réunir sous un même toit, qu'il s'agisse de jeunes ou de bénéficiaires plus âgés.

La structure administrative régionale se prête à plusieurs méthodes d'organisation de cette fonction. L'organisation actuelle pourrait être maintenue et devenir le service à l'enfance de la municipalité régionale. Ses unités pourraient aussi être remaniées et intégrées aux divers services régionaux comme les services sociaux et de santé. L'examen plus approfondi de l'organisation des SEF permettrait de déterminer la structure idéale d'intégration de cet organisme et de ses composantes.

Financement des services à l'enfance

Si la participation de la municipalité régionale est accrue, les tenants des SEF s'inquiéteront sans aucun doute de l'insuffisance des fonds destinés aux services à l'enfance. À l'heure actuelle, certains intervenants des SEF se plaignent de la rudesse que leur témoigne le comité des finances de la municipalité régionale.⁶⁴ L'attitude des conseillers régionaux découle en partie de la législation actuelle, qui permet aux SEF de prélever une cotisation obligatoire à même le budget de la municipalité régionale. Lorsqu'une municipalité doit assumer une cotisation obligatoire, il est normal que les contrariétés s'accroissent.

La conjoncture actuelle n'accorde au conseil régional aucune forme de contrôle sur les activités des SEF; rien d'étonnant à ce que les conseillers perçoivent le bien-être de l'enfance comme une responsabilité des SEF et que le conseil régional participe le moins possible à ces activités. Par exemple, au cours d'un récent débat portant sur le financement des programmes facultatifs des SEF, un conseiller régional, ancien membre du conseil des SEF, s'est prononcé contre la remise d'un financement car la municipalité régionale ne dispose d'aucun moyen pour vérifier la destination finale de cet argent.⁶⁵

Même les conseillers régionaux qui sont membres du conseil

⁶⁴ Ibid., p. 22.

⁶⁵ "Region Boosts Funds For Bethlehem Place", The Standard (St. Catharines), 31 janvier 1989.

des SEF n'ont pas forcé la note pour recommander ce financement.

On ne peut s'attendre à ce qu'ils défendent les intérêts des SEF devant la municipalité régionale, eux qui se sentent souvent laissés à l'écart des décisions prises par le conseil et dont l'opinion est rarement sollicitée.⁶⁶

Si le conseil régional avait obligatoirement un rôle à jouer sur le plan de la prestation des services à l'enfance, il aurait probablement une tout autre attitude à l'égard de ces services.

COMITÉ DES SERVICES À L'ENFANCE

Historique et rôle actuel du comité

La création, en 1979, du comité des services à l'enfance (CSE) s'inscrivait dans le cadre d'une expérience tentée par le ministère provincial des Services sociaux et communautaires. Cette expérience visait la mise sur pied de comités dans tous les secteurs susceptibles d'influencer l'allocation des ressources et l'établissement des priorités en matière de services à l'enfance. Le ministère a finalement délaissé ce modèle radical et adopté une méthode plus conventionnelle d'affectation des ressources et d'établissement des priorités.

Cette expérience ne s'est pas soldée pour autant par un échec. Au contraire, le comité des services à l'enfance continue de jouer un rôle significatif au sein de la collectivité. Plus de 100 organismes assurent la prestation de services à l'enfance dans la région du Niagara. Ces organismes doivent connaître les activités de leurs homologues et les dernières initiatives des gouvernements provincial et fédéral. Le comité des services à l'enfance établit les liens nécessaires entre ces organisations.

Conformément au mandat du CSE, les gouvernements et les organismes doivent absolument être sensibilisés aux problèmes des enfants "difficiles" et aux situations plus générales où une personne se trouve dans le besoin.

Le comité compte cinq employés à plein temps et un employé à temps partiel qui assument directement les fonctions de coordination et de recherche. La prestation immédiate des

⁶⁶ Krushelnicki. Agencies, Boards and Commissions in Niagara, p. 22.

services ne fait pas partie de leurs attributions.

Le comité se compose de seize membres dont quatre conseillers régionaux. Quatre membres, dont les enfants ont des besoins spéciaux, représentent les bénéficiaires des services. Les diverses organisations délèguent un représentant dans chacun des huit domaines de services à l'enfance. Ces domaines sont les suivants :

- le bien-être de l'enfance, c'est-à-dire les services à l'enfance et à la famille du Niagara
- la santé mentale des enfants
- les garderies
- la déficience mentale
- les services de réadaptation pour enfants
- l'éducation
- la santé
- le bénévolat

De 1979 à 1982, seul le gouvernement provincial finançait le CSE. Depuis 1982, la municipalité régionale de Niagara assume environ 25 pour 100 de la totalité des coûts. En 1988, la contribution budgétisée de la municipalité régionale s'élevait à 56 319 \$. Il ne s'agit nullement d'une contribution obligatoire; aucune modalité légale n'oblige la municipalité à assurer un financement et aucune obligation à long terme n'a été contractée.

Problèmes identifiés

Les relations entre la municipalité régionale et le comité étaient auparavant mal définies. Le comité utilisait gratuitement certains locaux de l'administration régionale, mais les employés affectés au comité n'appartenaient pas au personnel régional.

Le comité doit respecter une entente contractuelle avec le ministère provincial des Services sociaux et communautaires. En vertu de cette entente, le comité "rend compte au conseil de la municipalité régionale de Niagara, par l'intermédiaire de son comité des services sociaux..."⁶⁷ La nature exacte de cette responsabilité a engendré quelques conflits. On se préoccupait, entre autres, du manque d'informations transmises au conseil par le comité.

Inversement, le comité des services à l'enfance déplore

⁶⁷ Les termes du contrat sont cités à la p. 29 du document rédigé par Krushelnicki.

l'insuffisance des renseignements recueillis par quelques conseillers au sujet des activités du comité. Ces conseillers ignorent donc certaines réalisations notables du comité.

Même si les domaines de compétence des comités et des divers services régionaux sont parfois sujets à conflits, aucun problème grave ne s'est manifesté. Les conflits répétés ont pu cependant susciter la rancune de certains membres du comité ou du conseil régional.

Solutions aux problèmes

Pour régler ces problèmes, le comité doit prendre un certain recul par rapport à la municipalité régionale. Le comité a l'intention de devenir un conseil entièrement autonome et constitué en personne morale; il prévoit demeurer à l'extérieur de la structure administrative régionale, tout en conservant des liens avec le conseil. Conformément au nouveau plan, le comité obtiendrait toujours ses fonds d'exploitation annuels au moyen d'une entente avec le gouvernement provincial, continuerait à offrir certains services payants, et solliciterait de la municipalité régionale une subvention annuelle qui correspondrait approximativement aux montants obtenus par le passé. Le comité s'installerait dans d'autres locaux et une partie du financement régional servirait à payer le loyer, dépense inexistante au cours des dernières années.

Bien que la confusion des mécanismes de responsabilité employés par le comité des services à l'enfance vienne à l'encontre des principes établis au début du présent chapitre, la Commission est d'avis que le manquement à ces principes est parfaitement justifié dans le cas du comité des services à l'enfance.

Après mûre réflexion, la Commission est arrivée à la conclusion que les relations entre la municipalité régionale et le comité des services à l'enfance n'engendraient aucun problème sérieux. Le financement exigé du conseil régional par le CSE est passablement limité et le conseil peut contrôler entièrement le niveau de sa contribution.

L'OFFICE DE PROTECTION DE LA NATURE DE LA PÉNINSULE DU NIAGARA

Historique et rôle actuel de l'Office

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara a vu le jour en 1959. Le mandat général de l'Office est décrit à l'article 20 de la Loi sur les offices de protection de la nature.

L'objet de l'office de protection de la nature est d'établir et de mettre en oeuvre, dans le territoire dont il est responsable, un programme visant la conservation, la reconstitution, le développement et la gestion des richesses naturelles.

Les activités particulières de l'Office comprennent la lutte contre l'érosion, l'exploitation des aires récréatives, la cartographie des plaines inondables, la gestion du patrimoine et les services de protection, y compris le reboisement.

Le territoire de l'Office est limité par la rivière Welland, les ruisseaux Twenty Mile et Forty Mile, ainsi que les affluents de ces cours d'eau. Les limites formées par ces cours d'eau ne correspondent pas à celles des administrations locales. Une proportion de 80 pour 100 du territoire de l'Office se situe à l'intérieur de la municipalité régionale de Niagara; le reste du terrain se trouve dans les municipalités régionales de Haldimand-Norfolk et de Hamilton-Wentworth.

Le problème fondamental

Le problème fondamental qu'engendrent les relations entre l'Office et l'administration régionale peut être décrit en des termes très simples. L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara entretient peu de liens avec l'administration régionale même si cette dernière assume une portion importante de son financement. En fait, l'Office est surtout en contact direct avec les municipalités de secteur. D'abord, les membres de l'Office sont nommés par les municipalités de secteur, et le conseil régional donne habituellement carte blanche aux municipalités de secteur. Deuxièmement, la planification de l'Office, pour les motifs décrits ci-dessous, est davantage orientée vers les besoins des municipalités de secteur plutôt que vers les exigences de la municipalité régionale.

Si l'on considère les sommes et l'énergie considérables

que l'Office consacre aux municipalités de secteur, il n'y a rien d'étonnant à ce que le budget requis soit accueilli plutôt froidement par la municipalité régionale.

Au cours des quelques dernières années, toutefois, les relations entre la municipalité régionale et l'Office se sont sensiblement améliorées. Cette amélioration est attribuable à beaucoup de membres individuels des deux organisations et leurs efforts sont tout à fait louables.

En dépit de cette amélioration notable, la Commission croit qu'il y aurait place pour d'autres mesures en ce sens. L'entente actuelle doit principalement son succès à la présence de personnes compétentes et bien intentionnées. L'objectif de la présente Commission consiste à recommander un système dont le fonctionnement ne dépendrait pas des participants.

Il importe principalement de consolider les relations bilatérales entre l'Office et l'administration régionale. Sans pour autant ignorer les préoccupations des municipalités de secteur, l'Office devrait plutôt accorder la priorité à la municipalité régionale. C'est sur cette prémisse fondamentale que reposent les recommandations de la Commission.

La composition de l'Office

L'Office relève actuellement d'un conseil de vingt-deux membres, dont deux sont désignés par le ministère provincial des Richesses naturelles et la municipalité régionale d'Haldimand-Norfolk. La municipalité régionale d'Hamilton-Wentworth nomme trois membres du conseil. Les quinze personnes restantes sont choisies par le conseil régional. Même si les conseillers régionaux ne travaillent pas généralement pour le compte du conseil, aucune législation ne leur interdit de le faire. Selon la tradition établie, le conseil ou le maire de chaque municipalité de secteur identifie la personne qu'il aimerait désigner comme membre de l'Office.⁶⁶ Le conseil régional approuve ensuite cette décision.

Les municipalités de secteur conservent jalousement leur droit de recommander des membres pour une nomination éventuelle à l'Office. Dans un récent rapport, on recommandait la réduction du nombre de membres au sein de ces

⁶⁶ Cette procédure donne lieu à quinze nominations au lieu de douze, car Niagara Falls et St. Catharines ont toujours occupé respectivement deux et trois postes.

conseils; si cette recommandation est appliquée, la quantité de sièges disponibles ne permettra plus aux municipalités de secteur de déléguer chacune un représentant.⁶⁶ Cette recommandation a semé des inquiétudes chez certaines municipalités.

L'étude de base préparée pour la présente Commission décrit en détail les répercussions d'un tel système.

Il ne fait aucun doute que la représentation et l'imputabilité du système actuel s'opèrent à l'échelle locale plutôt que régionale. Les représentants qui siègent à l'Office ont tendance à faire valoir les intérêts de la municipalité locale et du conseil local. C'est pourquoi certaines personnes s'informent rarement des activités de l'Office à l'extérieur de leur municipalité; les sommes affectées dans leur ville ou leur cité les intéressent davantage. Ce genre de chauvinisme, que la réorganisation régionale avait pour but d'éliminer, fait pourtant partie intégrante de la structure de l'Office de protection de la nature.⁷⁰

Cet exemple illustre de façon tangible le problème identifié ci-dessus. L'Office obtient son financement de la municipalité régionale, mais ses membres agissent pour le compte des municipalités de secteur. D'où le besoin urgent de modifier cette situation en instaurant des contacts plus étroits entre l'Office et la municipalité régionale.

Recommandation 9.3

L'Office de protection de la nature devrait se composer de quatorze membres, dont six conseillers régionaux provenant des comités des finances, de l'aménagement et de développement économique, et des travaux et services publics. Quatre des membres devraient être de simples citoyens désignés par le conseil régional de Niagara. Les municipalités régionales de Haldimand-Norfolk et de Hamilton-Wentworth devraient nommer un membre chacune et la province devrait conserver ses deux sièges.

Grâce à cette entente, la municipalité régionale serait fortement représentée au sein de l'Office. La réduction du

⁶⁶ Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario. A Review of The Conservation Authorities Program (Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988), pp 54 à 59.

⁷⁰ Krushelnicki. Agencies, Boards and Commissions in Niagara, p. 34.

nombre de membres permet également une gestion plus efficace du groupe ainsi formé.

Dans le passé, les demandes budgétaires de l'Office étaient pratiquement son seul contact avec le comité des finances du conseil régional. Cette relation doit avoir une plus grande portée si l'on veut éviter tout problème éventuel dans le futur. Par exemple, le problème du drainage des eaux pluviales sera traité de façon plus efficace si l'Office et le service régional des travaux publics travaillent en collaboration. La planification et la mise en oeuvre communes d'une variété de projets d'importance permettront d'économiser de l'argent et d'accélérer l'exécution de ces projets.

Les activités de l'Office touchent généralement aux domaines de l'aménagement, des travaux publics et des finances de la région. Les conseillers régionaux qui siègent à l'Office et aux comités devraient assurer une liaison constante entre ces deux entités. Cette liaison devrait s'accompagner de rapports constants entre les employés.

Le processus de planification à long terme de l'Office

Par leur nature même, les projets d'investissement exigent une planification efficace à long terme. Sur le plan de la gestion des cours d'eau, il importe particulièrement de s'assurer que les projets sont exécutés dans un ordre précis afin de maximiser les avantages obtenus et de minimiser les frais qu'entraînent une modification constante des projets en cours ou le remaniement de projets plus anciens. La planification à long terme est essentielle à la mise en oeuvre de grands projets d'investissement.

Auparavant, l'Office n'avait pas pu s'engager dans des activités de planification à long terme parce qu'il se limitait au traitement des projets particuliers élaborés par les municipalités de secteur. La mise en oeuvre de certains projets ne résulte pas d'une décision consciente pour répondre à un besoin, mais plutôt du fait qu'une municipalité de secteur était disposée à financer partiellement le projet pendant un exercice donné. En procédant de la sorte, la municipalité A, qui a un besoin pressant d'un certain projet, peut voir celui-ci reporté pendant l'exercice en cours si la municipalité B se déclare disposée à partager les frais d'un projet mis en oeuvre à l'intérieur de ses limites.

TABLEAU 9.2
OFFICE DE PROTECTION DE LA NATURE DE LA PÉNINSULE DU NIAGARA
SOURCES DE RECETTES
1987

Source	(en milliers de dollars)	%
Ministère des Richesses naturelles	924	38
Prélèvements généraux des administrations régionales		
Niagara	840	34
Haldimand-Norfolk	21	1
Hamilton-Wentworth	51	2
Prélèvements destinés aux projets d'investissement avec avantages directs pour les municipalités de secteur	46	2
Frais et redevances	297	12
Autres revenus	238	10
TOTAL	2 421	100

SOURCE : Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara, rapport annuel de 1987, et renseignements fournis directement par l'Office.

Recommandation 9.4

L'Office devrait annuler progressivement ses ententes Le processus budgétaire avec les municipalités de secteur en matière de projets d'investissement. Dans le futur, l'Office devrait collaborer avec la municipalité régionale et élaborer un plan à long terme qui détermine les dépenses éventuelles en capital.

L'Office obtient son financement d'un certain nombre de sources différentes. En principe, le ministère provincial des Richesses naturelles et les trois administrations régionales qu'il dessert se partagent les dépenses d'exploitation de l'Office. Les municipalités de secteur assument individuellement ou collectivement les coûts des projets d'investissement dont elles bénéficient. La répartition des frais est effectuée séparément pour chaque projet. Les municipalités de secteur concernées sont libres d'entamer une négociation avec l'Office relativement à un projet particulier. L'Office reçoit également une portion substantielle des frais d'utilisation des parcs.

L'Office a le droit d'exiger un prélèvement obligatoire du conseil régional. À la demande du conseil régional, l'Office a déjà consenti occasionnellement à réduire son budget, mais il n'est lié théoriquement à aucune obligation. À l'heure actuelle, la municipalité régionale doit financer une portion importante du budget de l'Office, mais elle n'a aucun moyen de contrôler l'envergure de ce budget ni son affectation. Contrairement aux commissions de police et aux SEF, la municipalité régionale ne peut interjeter appel si elle désapprouve le montant demandé par l'Office de protection de la nature.

Le conseil régional est responsable, en grande partie, de ce manque de contrôle. En effet, le conseil a le droit de nommer une majorité des membres de l'Office, mais il a préféré déléguer ce droit aux municipalités de secteur.

Si la recommandation 9.3 était adoptée, le conseil régional serait tenu de respecter le processus de nomination, en théorie et en pratique et, par le fait même, la présence régionale au sein de l'Office serait renforcée. De telles mesures n'habiliteraient pas cependant le conseil à contrôler directement le budget de l'Office. La législation actuelle permet à l'Office de prélever une contribution obligatoire de la municipalité régionale.

Dans le présent chapitre et les chapitres précédents, la Commission a tendance à désapprouver la notion de

prélèvements obligatoires. Il ne s'agit pas de répéter les arguments soulevés auparavant; la Commission tient cependant à souligner de nouveau l'importance de confier au conseil régional la responsabilité de son propre budget. Les prélèvements obligatoires imputent au conseil des redevances dont il ne peut contrôler l'affectation. Cette situation sème la confusion sur le plan des responsabilités en plus de limiter la coordination des activités du conseil et la prévention du double emploi.

Recommandation 9.5

L'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara devrait soumettre son budget au conseil régional en employant la même procédure que tout service habituel de l'administration régionale. La décision du conseil régional concernant le degré de financement devrait être finale, comme s'il s'agissait d'un autre service de l'administration régionale.

Cette recommandation n'insinue aucunement que l'Office se conduit de manière irresponsable. D'ailleurs, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara affecte par habitant des sommes considérablement inférieures à celles des offices des environs.

Cette recommandation repose sur un principe primordial. En effet, les conseillers régionaux, qui se chargent de mobiliser les revenus, devraient être responsables de toutes les dépenses de la municipalité régionale. En ce moment, d'importantes portions du budget échappent à leur contrôle. Pour instituer une forme adéquate de responsabilité, il importe d'acquérir le contrôle total du processus budgétaire qui régit tous les organismes spéciaux.

QUELQUES COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Outre les recommandations précédentes au sujet de certains organismes, conseils et commissions, la présente Commission désire formuler deux recommandations additionnelles qui concernent l'ensemble des organismes.

Nombre de conseils comptant des représentants de la municipalité régionale

Les recommandations soumises dans le présent chapitre et le chapitre précédent augmenteront le volume de travail des conseillers régionaux qui font partie de comités. Si toutes les recommandations formulées dans ces deux chapitres sont

adoptées, la commission de police et le conseil de SEF compteront deux conseillers additionnels, et l'Office de protection de la nature six conseillers supplémentaires. Ces modifications ajouteront au total dix postes additionnels au sein des comités. De plus, le volume de travail des autres comités sera plus important, car ils devront superviser en détail le budget et les activités de ces organismes auparavant autonomes.

La Commission croit que cette surcharge de travail est justifiée par les améliorations apportées à la prestation et à la supervision de ces services cruciaux. La Commission reconnaît cependant la nécessité d'assumer adéquatement cette surcharge de travail.

La Commission recommandait précédemment d'ajouter trois membres au conseil régional, de réduire la taille des comités du conseil et de limiter le nombre de comités dont peut faire partie un même conseiller régional. Le conseil peut également employer une mesure additionnelle en vue de diminuer son volume de travail.

À l'heure actuelle, le conseil régional délègue certains de ses membres aux corps dirigeants de quelques organisations qui ne sont pas reliées directement au gouvernement régional. Il s'agit par exemple de nominations à des conseils d'administration d'hôpitaux ou à d'autres organisations municipales. Bien que ces nominations visent l'amélioration de la coordination des services, la participation d'un conseiller régional peut être remise en question, en particulier lorsque le conseil régional et l'organisation n'entretiennent pas de liens financiers ou autres.

Recommandation 9.6

La municipalité régionale devrait passer en revue ses nominations aux divers organismes, conseils et commissions et éliminer celles qui ne font pas intervenir directement la municipalité régionale.

Il se peut que le conseil désire rompre tous ses liens avec certaines organisations, non pas par dépit ou par ressentiment, mais parce qu'il n'y a aucune raison de conserver des liens qui occupent inutilement le temps précieux du conseil et de ses membres. Dans d'autres circonstances, le conseil peut maintenir ses liens avec une organisation en désignant un représentant autre qu'un conseiller.

Cette recommandation n'est pas formulée dans le but de décourager les conseillers qui désirent faire partie du

conseil d'un organisme. Le conseiller doit toutefois être conscient que ces fonctions ne s'inscrivent pas dans ses responsabilités au sein du conseil régional.

Destitution de membres du conseil

Lorsque le conseil désigne des représentants aux conseils d'organismes, de conseils et de commissions, la nomination est normalement en vigueur pour une période de trois ans. Il est possible de démissionner pendant cette période, mais on ne précise pas si le conseil a le droit de destituer l'une des personnes qu'il a désignées.

Au cours du présent chapitre et du chapitre précédent, la Commission a fait valoir la possibilité que les organismes, conseils et commissions relèvent davantage du conseil régional. La nomination de conseillers régionaux au sein des organismes constitue une excellente façon d'améliorer ce mécanisme de responsabilité. Si, une fois nommée, la personne désignée échappe à la supervision du conseil, cette responsabilité est supprimée. Il semble tout à fait logique que le conseil qui désigne une personne à un poste particulier ait le droit, par la suite, de destituer cette personne de ses fonctions, mais la légalité d'une telle mesure est discutable.

Recommandation 9.7

On devrait établir des directives précises qui permettent au conseil de destituer en tout temps un conseiller régional qu'il a désigné.

Le conseil devra se charger des modalités détaillées d'un pareil processus. La destitution d'une personne, par exemple, exige-t-elle une majorité simple ou une majorité absolue? Doit-on faire un exposé de cause?

Il est peu probable que le droit de destitution soit employé très souvent, mais il importe que le conseil exerce un contrôle ultime des nominations dont il est responsable.



CHAPITRE 10

TRAVAUX PUBLICS

INTRODUCTION

Les travaux publics constituent l'un des secteurs où la municipalité régionale et les municipalités de secteur assument la responsabilité conjointe ou partagée d'une variété de services. Cette responsabilité partagée, parfois qualifiée de compétence partagée, a donné lieu à des insinuations de double emploi et d'inefficacité des services. On prétend que le double emploi résulte du fait que la municipalité régionale et les municipalités de secteur sont toutes responsables, entre autres, de l'entretien des routes, de l'enlèvement et du traitement des eaux usées, et du traitement et de la distribution de l'eau potable. L'exemple de double emploi mentionné le plus souvent est probablement le déneigement.

Pour atteindre les routes d'un certain district, les chasse-neige appartenant à ce district doivent quelquefois circuler sur les routes d'un autre secteur, sans toutefois déneiger ces routes. Dans l'esprit de certaines personnes, il s'agit d'une preuve irréfutable de double emploi. D'une part, le double emploi est théoriquement inexistant puisqu'un seul palier de gouvernement est directement responsable de chaque kilomètre du réseau routier. D'autre part, l'obligation qu'ont les véhicules régionaux (locaux) de traverser les routes locales (régionales) pour atteindre leur destination peut témoigner de l'inefficacité du système; en effet, il serait probablement plus économique qu'un palier de gouvernement assume la responsabilité de l'entretien de toutes les routes d'un secteur géographique précis.

Même si la quasi-totalité des propositions et des commentaires relevés par la présente Commission considéraient la structure gouvernementale à deux paliers comme une source d'inefficacité et de double emploi, il semble que cette structure ait réussi à éviter le double emploi. Par exemple, la municipalité régionale assure l'entretien et les service d'urgence de tous les mécanismes locaux de signalisation routière, y compris la coordination des feux de signalisation. De plus, la municipalité régionale voit à l'entretien et aux services d'urgence de toutes les stations de pompage des eaux usées. L'atelier de panneaux de signalisation dessert à la fois les municipalités de secteur et la municipalité régionale. Dans certaines municipalités de secteur, le personnel des travaux publics se charge de tous les services d'urgence et d'entretien des conduites maîtresses d'eau potable et des conduites d'égout de la région. Il arrive que les municipalités de secteur assurent

l'entretien de certaines routes régionales qui traversent des régions très urbanisées.

Bien que la majorité des préoccupations suscitées par le double emploi des services ne concerne qu'une partie infime des travaux publics (principalement l'entretien des routes et particulièrement le déneigement), les plaintes formulées étaient à ce point fréquentes que la Commission a décidé de commander une étude séparée⁷¹ portant sur les principales composantes des travaux publics dans la région du Niagara.

Avant d'aborder les fonctions particulières des travaux publics et de formuler des recommandations à leur sujet, la Commission tient à préciser qu'elle n'avait pas le mandat, la compétence ou les ressources pour entreprendre une évaluation du fonctionnement interne des travaux publics de la municipalité régionale ou des municipalités de secteur. Le présent chapitre traite plutôt des liens entre les services des travaux publics de la municipalité régionale et ceux des municipalités de secteur en matière de structuration et de prestation des services. L'examen se concentre sur les modifications territoriales susceptibles d'optimiser la prestation des services de travaux publics dans la région du Niagara.

FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS DES TRAVAUX PUBLICS

Le tableau 10.1 illustre les principales fonctions et sous-fonctions des travaux publics et indique le palier de gouvernement responsable des services. Ce tableau, qui n'est peut-être pas exhaustif, identifie les fonctions considérées importantes par la Commission. L'étude de base donne de plus amples renseignements à ce sujet.

Il ressort de ce tableau que beaucoup de fonctions des travaux publics sont régies par un système de responsabilité partagée. Parmi les principales exceptions figurent les transports en commun et la gestion des déchets, services qui relèvent tous les deux des municipalités de secteur.

⁷¹ Lionel D. Feldman Consulting Ltd. Public Works in the Niagara Region (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988).

TABLEAU 10.1
RESPONSABILITÉ DES FONCTIONS DES TRAVAUX PUBLICS

Fonction	Municipalité régionale	Municipalités de secteur	Responsabilité partagée
TRANSPORTS			
Routes :			
Trottoirs		X ^a	
Éclairage des rues		X	
Signalisation routière	X	X	
Marquage routier	X ^b	X	
Feux clignotants			X
Panneaux d'information			X
Panneaux commerciaux		X ^c	
Aménagement paysager		X ^d	
Accès contrôlé	X ^e		
Planification			X
Circulation			
- contrôle du stationnement			X ^f
- coordination de la signalisation routière	X		
Permis pour les défilés			X
Responsabilité de l'entretien			X ^g
Normes d'entretien			X
Transports en commun		X	
EAU			
Approvisionnement et traitement	X		
Réservoirs et châteaux d'eau	X		
Conduites maîtresses			X ^h
Païement		X ⁱ	
Normes relatives aux conduites	X		
Services d'urgence			X ^j
Planification et recherche			X
ÉVACUATION DES EAUX USÉES			
Installations de traitement et d'évacuation	X		
Conduites maîtresses			X ^k
Païement		X ^l	
Normes relatives aux conduites	X		
Services d'urgence			X
Planification et recherche			X
Stations de pompage	X		
Élimination des boues	X		
DRAINAGE DES EAUX PLUVIALES			
Responsabilité			X ^m
Classement des lots		X	
GESTION DES DÉCHETS			
		X	
PLANIFICATION D'URGENCE			
			X
CARTOGRAPHIE ET BASE DE DONNÉES			
			X

- a. Les municipalités de secteur s'occupent de tous les trottoirs sauf les trottoirs des ponts régionaux, dont se charge la municipalité régionale.
- b. Exécuté par la municipalité régionale avec facturation ultérieure.
- c. Soumis à l'approbation de la municipalité régionale s'ils sont situés le long des routes régionales, à une distance pouvant aller jusqu'à 20 m de la ligne médiane.
- d. La municipalité régionale assume parfois une partie des frais et fournit la semence et le gazon des terres qui bordent les routes régionales.
- e. La municipalité régionale supervise les routes régionales et exerce un certain contrôle des voies d'accès municipales aux routes régionales.
- f. Les municipalités de secteur réglementent le stationnement sur les routes régionales et recueillent les revenus (parcomètres).
- g. Dans certains cas, les municipalités de secteur entretiennent les routes régionales et facturent par la suite la municipalité régionale.
- h. Toutes les conduites de 16 pouces (400 mm) ou plus relèvent de la municipalité régionale. Les municipalités de secteur sont responsables des conduites d'eau qui desservent les routes locales des districts relativement petits, ce qui inclut généralement les propriétés commerciales et industrielles.
- i. La municipalité régionale facture un tarif dégressif sur le volume aux municipalités de secteur. Les municipalités de secteur prélèvent des frais aux consommateurs.
- j. Les municipalités de secteur fournissent les services d'urgence que nécessitent les conduites maîtresses et facturent par la suite la municipalité régionale.
- k. La municipalité régionale est responsable des débits de 6 pi³ ou plus par seconde. Les municipalités de secteur se chargent des conduites d'évacuation des eaux usées qui bordent les routes locales et desservent des secteurs relativement petits, y compris les propriétés commerciales et industrielles.
- l. La municipalité facture un tarif dégressif sur le volume aux municipalités de secteur.
- m. N'est pas clairement définie à l'exception des offices de protection de la nature.

SOURCE : Extrait sommaire de l'étude de Lionel D. Feldman Consulting Ltd., Public Works in the Niagara Region (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), pp. 5 à 26.

DÉPENSES

Le tableau 10.2 illustre le pourcentage du total des dépenses d'exploitation budgétisées qui a été consacré aux fonctions des travaux publics entre 1977 et 1986. Le principal changement qu'a connu cette période est la diminution relative des dépenses.

Le tableau 10.3 traduit ces dépenses en pourcentages moyens d'augmentation par année des dépenses par ménage (en dollars constants) entre 1977 et 1986. Les dépenses affectées à la voirie par le palier régional ont chuté considérablement (3,3 pour 100 par année), tandis que les dépenses consacrées à l'évacuation des eaux usées et au drainage des eaux eaux pluviales d'une part, et aux canalisations d'eau d'autre part ont connu une hausse (3,6 et 1,7 pour 100 respectivement). Les sommes consacrées aux mêmes fonctions par les municipalités de secteur ont toutes diminué au cours de cette période. Comme on peut s'y attendre, les dépenses des deux paliers de gouvernement réunis ont diminué dans le cas de la voirie, mais ont connu une hausse en ce qui concerne les autres fonctions.

ROUTES

La région du Niagara comporte quatre réseaux routiers distincts. La province est responsable des autoroutes provinciales, la Commission des parcs du Niagara est chargée de la promenade du Niagara, la municipalité régionale est responsable des routes régionales, et enfin les municipalités de secteur s'occupent de leur propre réseau routier.

Le fait que plusieurs paliers de gouvernement assurent l'entretien des routes n'engendre pas nécessairement le double emploi ou l'inefficacité des services. En fait, la structure gouvernementale à deux paliers de la région du Niagara favorise, dans certains cas, la spécialisation des services fournis par les deux paliers. Ce système semble efficace. Par exemple, les municipalités de secteur sont responsables de l'éclairage des rues de toutes les routes régionales et locales. Pour sa part, la municipalité régionale assure l'entretien et la coordination de l'ensemble de la signalisation routière, à l'exception des éléments qui relèvent du gouvernement provincial. La municipalité régionale produit les panneaux de tout son territoire, y compris les municipalités de secteur.

La coopération réalisée dans ces secteurs et l'efficacité qui en résulte ont énormément de mérite. Il existe cependant d'autres domaines où des modifications précises seraient

TABLEAU 10.2

DÉPENSES AFFECTÉES AUX TRAVAUX PUBLICS PAR LES PRINCIPALES FONCTIONS
POURCENTAGE DES DÉPENSES TOTALES

1977 ET 1986

Fonction	Municipalité régionale et municipalités de secteur		Municipalité régionale		Municipalités de secteur	
	1977	1986	1977	1986	1977	1986
Routes	20,5	15,6	15,9	10,6	24,2	20,3
Évacuation des eaux usées et drainage des eaux pluviales	8,4	9,9	10,5	13,0	6,8	7,0
Canalisations d'eau	7,2	7,4	8,1	8,7	6,5	6,3
Enlèvement et élimination des ordures	3,0	3,4	--	--	5,4	6,5

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tiré des tableaux 3 et 9.

TABLEAU 10.3

POURCENTAGE ANNUEL DE VARIATION DES DÉPENSES D'EXPLOITATION PAR MÉNAGE

DOLLARS CONSTANTS

1977 À 1986

Fonction	Municipalité régionale et municipalités de secteur		Municipalité régionale		Municipalités de secteur	
	1977	1986	1977	1986	1977	1986
Routes	- 2,7		- 3,3		- 2,4	
Évacuation des eaux usées et drainage des eaux pluviales	2,1		3,6		- 0,1	
Canalisations d'eau	0,5		1,7		- 0,8	
Enlèvement et élimination des ordures	1,6		--		1,6	

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tiré du tableau 8.

bienvenues en vue d'éliminer certaines préoccupations actuelles et encourager la recherche de l'efficacité.

L'application, par la municipalité régionale, de normes d'entretien uniformes dans l'ensemble de la région suscite l'inquiétude de quelques municipalités. Celles-ci prétendent que l'entretien des routes rurales pendant la saison hivernale est excessif (chaussée dégagée) et que la tonte du gazon qui borde les routes régionales est inadéquate (trois fois par année). Certains citoyens, en particulier parmi les regroupements de handicapés physiques, se plaignent du manque d'uniformité quant à l'emplacement et à la nature des rampes d'accès aux trottoirs et aux rues.

Le traitement de chacun de ces problèmes et d'autres questions similaires dépasse le mandat de la présente Commission car, dans bon nombre de cas, une analyse technique en profondeur serait nécessaire pour identifier les changements précis à apporter. Ce chapitre tente plutôt d'élaborer un mécanisme qui puisse résoudre les problèmes existants, en laissant aux parties concernées le soin de régler les détails précis.

Toute structure locale à deux paliers de gouvernement donne lieu à des tensions inévitables. D'ailleurs, si l'on passe en revue les nombreuses fonctions du domaine routier qui sont décrites dans le tableau 10.1, on constate avec surprise le petit nombre de fonctions problématiques (principalement l'entretien des routes).

Pour traiter les questions de nature technique, l'administration régionale de Niagara devrait évaluer systématiquement ses activités en consultant les municipalités de secteur. Il s'agirait ensuite d'organiser une tribune qui permette d'ajuster ou de modifier les questions de compétence territoriale, de réglementation, d'organisation et de fonctionnement de toutes les fonctions des travaux publics. Ce processus comporte un stade administratif et un stade politique.

Pour résoudre les questions de politique, l'organisation déjà établie du conseil régional constitue une tribune idéale, composée de représentants de chaque municipalité de secteur. En outre, le comité permanent des travaux et des services publics de la municipalité régionale est idéal pour passer en revue les recommandations formulées. Sur le plan politique, les procédures et la tribune sont déjà en place.

Sur le plan administratif, l'organisation existante n'offre aucune possibilité similaire pour les hauts fonctionnaires des travaux publics. Le règlement des questions à l'étude ne doit pas s'effectuer de manière

unilatérale; il doit plutôt s'inscrire dans le cadre d'un examen qui réunit les municipalités de secteur et la municipalité régionale. Pour ce faire, le service régional des travaux publics devra modifier son attitude et la démarche adoptée. L'étude des travaux publics menée par la Commission a donné lieu à la constatation suivante :

La démarche adoptée par le service régional des travaux publics est la source des problèmes les plus graves. En effet, les relations externes se caractérisent par une approche austère, un manque de souplesse et une certaine résistance à adopter les opinions des autres professionnels au service des municipalités de secteur ou des organismes.⁷²

Recommandation 10.1

Un comité mixte (technique et administratif) des travaux publics, composé de hauts fonctionnaires des travaux publics de la municipalité régionale et des municipalités de secteur, devrait être formé pour examiner les questions d'intérêt commun. Ce comité devrait se réunir au moins quatre fois par année et son ordre du jour devrait être élaboré conjointement avant la tenue de la réunion.

La création d'un comité mixte chargé des questions techniques et administratives de la municipalité régionale et des municipalités de secteur représenterait la tribune formelle idéale pour régler les conflits de compétence.⁷³ Ce comité susciterait un mode de communication ouverte et permettrait de traiter les questions d'intérêt commun. S'il s'agit de questions qui concernent seulement une ou deux municipalités de secteur et la municipalité régionale, les hauts fonctionnaires des travaux publics de chaque municipalité concernée devraient travailler de concert pour tenter d'arriver à une solution.

Il est à espérer que, grâce à ces réunions, les parties parviendront à un consensus. Si tel n'est pas le cas, les délibérations du comité auront du moins permis au comité des travaux et des services publics d'obtenir l'opinion sérieuse

⁷² Ibid., p. 37.

⁷³ Il est possible de suivre le modèle actuel selon lequel les secrétaires, les trésoriers et les chefs administratifs de la municipalité régionale et des municipalités de secteur entretiennent des relations suivies pour discuter des questions à l'examen.

d'experts spécialisés dans les questions techniques ou administratives.

La situation de la présente Commission ne lui permet pas de déterminer les questions que ce comité doit débattre, mais certains points devraient être envisagés. Par exemple, la Commission a entendu des arguments persuasifs en faveur de l'uniformité des normes et des politiques relatives aux trottoirs. La diversité des normes ajoutent aux difficultés des handicapés physiques qui sont appelés à effectuer des voyages d'affaires ou d'agrément dans la région. Même s'il s'agit fondamentalement d'une responsabilité des municipalités de secteur, la Commission est d'avis qu'une politique devrait être établie dans toute la région pour uniformiser les normes relatives aux trottoirs. Le comité technique et administratif serait sûrement le plus compétent en la matière.

On déplore également la politique de la municipalité régionale qui veut que des normes similaires soient appliquées aux routes urbaines et rurales (la gazon est tondu trois fois seulement pendant l'été dans tous les secteurs et le déneigement est inadéquat partout durant l'hiver). Selon la Commission, le comité mixte devrait être en mesure de clarifier et de définir les normes minimales d'entretien des régions urbaines et rurales pendant la saison hivernale et estivale.

Bien que la municipalité régionale et les municipalités de secteur aient déjà travaillé de concert dans des domaines où la spécialisation d'un palier de gouvernement est plus économique, le comité mixte devrait envisager d'autres possibilités d'économie. Les domaines précis qui offrent des possibilités d'économie devraient être identifiés au cours des délibérations du comité.

La question la plus litigieuse pour un petit nombre de municipalités de secteur (principalement les plus urbanisées) est peut-être leur incapacité à contrôler l'aménagement des routes régionales qui traversent des districts centraux ou très urbanisés. À l'heure actuelle, les responsabilités relatives aux routes dépend, dans une large mesure, du statut occupé (route de canton/cité/ville) au moment de l'entrée en fonction de l'administration régionale en 1970, lorsque les routes de comté sont devenues des routes régionales et que les autres routes ont été attribuées aux municipalités de secteur.

Depuis cette époque, très peu de routes ont changé de mains, même si dans certains cas l'utilisation et l'importance des routes régionales et municipales se sont modifiées sensiblement. Par exemple, la route 406 (autoroute

provinciale) a influencé considérablement la circulation de la région de St. Catharines. La nature des routes de la région urbanisée de St. Catharines a changé, mais aucune modification n'a été apportée à la responsabilité des routes régionales et municipales.

Si les routes régionales et municipales étaient redéfinies selon un ensemble de critères précis et à jour (probablement basés sur le volume de circulation, la nature de la circulation et la fonction de la route), certaines routes changeraient manifestement de mains. Par exemple, la responsabilité des routes régionales qui, au cours des vingt dernières années, sont passées d'un rôle d'artères intermunicipales importantes à un rôle de rues principales du centre-ville, pourrait passer aux municipalités de secteur.

Les tensions seraient amenuisées par le fait même puisque les municipalités de secteur pourraient orienter à leur façon l'aménagement de ces routes. De plus, la municipalité régionale serait déchargée de la responsabilité des routes dont les fonctions ne sont plus régionales.

La présente Commission n'accorde pas foi aux suppositions selon lesquelles les subventions provinciales destinées à la voirie diminueront si la responsabilité de certaines routes passe des mains de la municipalité régionale à celles des municipalités de secteur.⁷⁴ Dans les municipalités régionales où s'est opéré un transfert de responsabilité, les subventions provinciales n'ont nullement diminué.

Recommandation 10.2

Le comité mixte devrait reconsidérer et redéfinir les critères employés pour déterminer la responsabilité des routes de la municipalité régionale de Niagara. Par suite de l'établissement de ces nouveaux critères, certaines routes, dont la municipalité régionale est actuellement responsable, pourront passer aux mains des municipalités de secteur et vice-versa.

L'efficacité pourrait être davantage accrue si un seul palier de gouvernement assurait l'entretien des routes de l'autre palier dans un secteur géographique particulier. Cette procédure est déjà utilisée dans une certaine mesure (un petit nombre de municipalités de secteur se chargent de quelques travaux d'entretien des routes régionales moyennant

⁷⁴ En raison des normes plus sévères appliquées aux routes régionales, les subventions provinciales sont plus élevées pour les routes régionales que pour les routes des municipalités de secteur.

un paiement ultérieur). Il y aurait peut-être lieu d'appliquer ce type d'entente à d'autres routes et services connexes. D'ailleurs, lorsque le coût unitaire est moindre chez un palier de gouvernement, l'exécution des tâches par ce même palier donne lieu à des gains en efficacité.

En outre, si une municipalité de secteur désire un niveau de service qui dépasse le niveau minimum applicable aux routes régionales et que la municipalité régionale ne puisse pas ou ne veuille pas fournir ce service (par exemple, tondre le gazon plus de trois fois par année), la municipalité de secteur pourrait créer un précédent en assurant la prestation de ce service.

Dès que le comité mixte sera établi, les questions de ce genre seront probablement résolues ou, si tel n'est pas le cas, les solutions de rechange seront évaluées et présentées devant le comité des travaux publics et le conseil de la municipalité régionale.

ALIMENTATION EN EAU POTABLE, ÉVACUATION DES EAUX USÉES ET DRAINAGE DES EAUX PLUVIALES

Les municipalités de secteur, la municipalité régionale et l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara sont responsables de divers aspects de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation des eaux usées et du drainage des eaux pluviales. La municipalité régionale se charge du traitement et de la distribution de l'eau potable, y compris l'entretien de tous les réservoirs et châteaux d'eau. Les conduites maîtresses de 16 po (400 mm) ou plus relèvent également de la municipalité régionale. Les municipalités de secteur sont responsables des plus petites canalisations d'eau qui desservent les rues locales.

Un système similaire de responsabilité partagée s'applique à l'enlèvement et au traitement des eaux usées. La municipalité régionale est responsable des installations de traitement et d'évacuation, dont les stations de pompage et l'élimination des boues. Elle est aussi chargée de toutes les conduites maîtresses dont le débit est égal ou supérieur à 6 m³ par seconde. Les municipalités de secteur sont responsables des conduites de plus petites dimensions qui sont généralement situées le long des routes locales. L'utilisation des services d'eau et d'égouts détermine les frais facturés par la municipalité régionale aux municipalités de secteur qui, à leur tour, facturent leurs clients.

La responsabilité du drainage de eaux pluviales ne semble pas suffisamment explicite. La municipalité régionale

fonctionne selon certaines présomptions de ses responsabilités tandis que les municipalités de secteur ont parfois tendance à attribuer d'autres responsabilités à la municipalité régionale. Le comité mixte devrait s'employer à éclaircir cette ambiguïté.

Bien que le traitement et la distribution de l'eau potable ainsi que l'enlèvement et le traitement des eaux usées ne semblent pas donner lieu au double emploi des services, l'étude de la présente Commission tentait de démontrer qu'un gain en efficacité pouvait être réalisé grâce à la réorganisation des responsabilités actuelles. Comme l'indique le tableau 10.1, la responsabilité de la prestation des services est délimitée de façon précise, à l'exception du drainage des eaux pluviales.

Le système actuel, toutefois, ne suscite pas la recherche d'efficacité et n'élimine pas les possibilités de perte. Les déficiences du système sont peut-être mieux illustrées par les services d'eau potable et d'enlèvement des eaux usées. Un système comme celui de la région du Niagara, où la municipalité régionale est responsable de traitement et les municipalités de secteur sont chargées de la distribution de l'eau potable et de l'enlèvement des eaux usées, n'encourage pas la partie responsable de la distribution ou de l'enlèvement à instaurer des politiques ou des programmes conçus pour économiser l'eau potable ou réduire le volume des égouts. Tant et aussi longtemps que la municipalité régionale demeurera responsable du traitement de l'eau potable et des eaux usées, les municipalités de secteur seront peu portées à réparer les fuites des conduites d'égout, les joints craquelés, les raccordements inadéquats, les égouts mal installés, ou encore à séparer les tuiles et les gouttières du toit des conduites d'évacuation des eaux usées. Si aucune municipalité ne passe à l'action pour régler ce genre de problèmes, les eaux pluviales risquent de s'infiltrer dans le système d'égouts et d'augmenter le volume d'eau usées dans les collecteurs principaux et les installations de traitement. Cette surcharge de travail peut s'avérer très coûteuse.

La capacité de traitement doit être accrue lorsque les consommateurs sont incapables d'optimiser leur utilisation d'eau potable. La meilleure façon d'assurer cette utilisation optimale et d'éliminer l'usage non justifié est probablement l'application d'une politique de facturation basée sur la quantité employée par le consommateur, plutôt que le paiement de frais fixes sans rapport avec la consommation. La quasi-totalité des municipalités qui ont converti leur système de frais fixes en système de facturation selon la consommation (compteurs) ont observé une diminution notable de la consommation domestique et, par

conséquent, une baisse de la capacité de traitement requise. L'introduction de compteurs d'eau domestique dans toutes les municipalités du Niagara serait donc susceptible de réduire la consommation et les coûts de traitement. À l'heure actuelle, l'absence de compteurs dans certaines municipalités de secteur peut entraîner des coûts considérables pour la municipalité régionale en raison de la capacité accrue qu'exige une demande trop élevée.

Il existe deux façons de résoudre ce problème. En premier lieu, la municipalité régionale pourrait prélever des municipalités de secteur des sommes beaucoup plus élevées que les frais de transport des eaux usées à l'usine de traitement. Si ce prélèvement est suffisant, les municipalités de secteur devraient vraisemblablement instaurer des programmes en vue de remédier aux problèmes décrits ci-dessus. Cette possibilité risque cependant de donner lieu à des débats enflammés et des désaccords quant au montant qui doit être prélevé. C'est pourquoi la Commission rejette cette solution.

La seconde solution, préconisée par la Commission, est de confier à la municipalité régionale la responsabilité totale de tous les aspects de l'alimentation en eau potable, de l'évacuation des eaux usées et du drainage des eaux pluviales de la région du Niagara. Un certain nombre d'autres régions de l'Ontario utilisent déjà un tel système.⁷⁵ L'emploi de ce système peut, à son tour, conduire à l'élaboration d'un système moins coûteux, plus efficace et plus acceptable sur le plan de l'environnement.

Recommandation 10.3

Pour créer un système plus avantageux sur le plan économique, la Commission recommande que la municipalité régionale assume la responsabilité totale de tous les aspects du traitement et de la distribution de l'eau potable, de l'enlèvement et du traitement des eaux usées, et du drainage des eaux pluviales.

Le concept de responsabilité totale suppose que la municipalité régionale perçoive des redevances d'eau et des redevances d'égouts de la part des consommateurs. Pour ce

⁷⁵ Par exemple, les municipalités régionales de Durham, de Peel et de Halton sont entièrement responsables du traitement et de la distribution de l'eau potable, de même que de l'enlèvement et de l'élimination des eaux usées. Un système similaire a été recommandé pour la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

faire, il est beaucoup plus économique d'avoir recours aux commissions d'hydroélectricité comme le fait la municipalité régionale de Halton.

Bien que la présente Commission recommande le transfert de la totalité des responsabilités de l'eau potable et des égouts à la municipalité régionale, cette dernière est toujours libre de confier aux municipalités de secteur une partie ou la totalité des travaux d'entretien, à condition de régler la facturation ultérieure. De même, la municipalité régionale est tout à fait libre de confier ces travaux au secteur privé.

GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

La municipalité régionale de Niagara constitue la seule administration régionale dont les responsabilités excluent la gestion des déchets solides. Toutes les autres administrations régionales se chargent de l'élimination des déchets solides; certaines d'entre elles doivent également assurer l'enlèvement des déchets même s'il s'agit principalement d'une responsabilité des municipalités de secteur (voir le tableau 5.4).

On n'observe aucun double emploi des services dans la municipalité régionale de Niagara puisque l'enlèvement et l'élimination des déchets solides relèvent des municipalités de secteur. Cela ne signifie pas pour autant que l'entente actuelle est la façon la plus efficace de procéder.

La gestion des déchets solides est une question qui préoccupe tous les gouvernements et son règlement n'est pas prévu dans l'immédiat. Les décisions qui concernent l'emplacement des décharges ont toujours suscité l'intérêt, et parfois l'ire des citoyens. De graves décisions politiques devront être prises; on n'acceptera pas qu'un palier de gouvernement déroge à ses responsabilités et s'en remette à un autre palier.

La responsabilité gouvernementale en matière de déchets solides peut se baser sur un certain nombre de facteurs. Selon les arguments soulevés au chapitre 1, par exemple, si des économies d'échelle sont réalisables grâce à la prestation de services particuliers ou si des retombées sont engendrées, l'administration qui englobe le plus grand territoire géographique peut créer un précédent en assurant la prestation de ces services.

On s'entend généralement sur le fait que l'élimination des déchets solides entraîne des retombées considérables.⁷⁶ En fait, l'importance des retombées est telle que la province devrait accepter la responsabilité de l'élimination des déchets solides. D'ailleurs, la présente Commission corrobore cette opinion. Du point de vue politique, il est malheureusement utopique de croire que le gouvernement provincial assumera un jour cette responsabilité. Il semble par ailleurs que la province tente de déléguer des services, fonctions et programmes additionnels aux administrations locales sans avoir l'intention de participer à leur financement (voir le chapitre 5). À la lumière de ces hypothèses, la Commission a élaboré une solution plus plausible et plus réalisable sur le plan politique.

Recommandation 10.4

La municipalité régionale devrait assumer la responsabilité de l'élimination des déchets solides dans toute la région du Niagara.

La politique du ministère de l'Environnement est d'encourager le palier régional à accepter cette responsabilité. De plus, cette recommandation est fortement appuyée par deux études de base menées pour la Commission.⁷⁷

L'arrangement actuel, selon lequel les municipalités de secteur sont responsables de la gestion des déchets, occasionne deux principaux problèmes. Premièrement, les exigences techniques de manipulation des déchets sont de plus en plus complexes; deuxièmement, la capacité de planifier les besoins à très long terme, d'assurer le suivi des plans jusqu'à leur approbation et de mobiliser les ressources nécessaires à l'élimination adéquate des déchets pose des difficultés sans cesse croissantes aux municipalités de secteur.

Par suite d'une initiative régionale, une étude sur l'élimination des déchets a été entreprise et une démarche "collective" a été recommandée, soit la création de décharges communes à deux municipalités de secteur ou plus. Cet arrangement collectif améliorerait sensiblement le système actuel car les ressources d'un certain nombre de

⁷⁶ Enid Slack. An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), p. 38.

⁷⁷ Ibid., p. 40, et Feldman. Public Works in the Niagara Region, p. 44.

municipalités de secteur seraient réunies en un même système. Cependant, la gestion à long terme de ce système collectif soulève quelques doutes.

En favorisant le recyclage, de nombreuses administrations s'efforcent d'amenuiser le problème des déchets solides. Dans la région du Niagara, toutes les municipalités de secteur mettent en oeuvre des programmes de recyclage du papier journal, des bouteilles et des boîtes de conserve. Ces programmes semblent fonctionner relativement bien et il n'y a aucune raison de modifier l'entente actuelle. Toutefois, des technologies plus complexes et plus coûteuses seront peut-être créées dans le futur. Si le recyclage entraîne des économies d'échelle ou que des avantages économiques distincts puissent être tirés de la réunion des installations d'élimination et de recyclage des déchets, il est possible que la municipalité régionale décide de prendre en charge le recyclage.

Jusqu'à présent, la Commission n'a entendu aucune critique à propos de l'enlèvement des déchets solides. La quasi-totalité des municipalités de secteur considèrent que l'enlèvement des déchets est assuré de façon plus économique par le secteur privé. Cela ne signifie pas cependant que cette fonction ne fera jamais problème.

Si la municipalité régionale se charge de l'élimination des déchets et éventuellement du recyclage, l'enlèvement des déchets risque de poser des difficultés pour les mêmes raisons que le transport de l'eau potable et des eaux usées. En effet, les municipalités de secteur seront peu incitées à instaurer des politiques de réduction des déchets solides si elles ne doivent pas assumer la responsabilité de l'élimination ou du recyclage de ces déchets.

Il existe cependant des moyens de contrôler ce problème. La municipalité peut accepter la responsabilité totale ou obtenir le même résultat grâce à l'utilisation continue de frais d'élimination des déchets. L'établissement d'une politique de facturation n'a pas été recommandé dans le cas des services d'alimentation en eau potable, d'évacuation des eaux usées et de drainage des eaux pluviales en raison de la difficulté que pose la détermination exacte des frais facturés (en grande partie parce que le volume d'effluents domestiques n'est pas mesuré séparément pour chaque foyer). Toutefois, l'utilisation de frais d'élimination des déchets est généralement acceptée, et les redevances peuvent facilement être déterminées selon la quantité de camions de déchets. De plus, les frais d'élimination des déchets encourageront les municipalités de secteur à instaurer et à promouvoir des politiques de réduction de la quantité de déchets solides.

CARTOGRAPHIE ET BASE DE DONNÉES

La cartographie informatisée et les bases de données sont de plus en plus utilisées comme outils de gestion par toutes les municipalités et les organismes, y compris les offices de protection de la nature. Les données géographiques, démographiques, cartographiques et socio-économiques représentent des aides inestimables qui facilitent la planification et la conception de programmes, de politiques et d'initiatives.

La municipalité régionale s'engage dans cette voie mais elle n'agit pas assez efficacement ni assez rapidement. Une attitude plus dynamique est cependant envisagée dans un avenir immédiat. Parmi les municipalités de secteur de la région du Niagara, la cité de St. Catharines semble avoir élaboré un système de cartographie et une base de données passablement perfectionnés et détaillés. La coordination et la coopération de ce type de service ajoutent manifestement à son efficacité. En fait, la Commission suggère que la cité de St. Catharines, qui semble à l'avant-plan de toutes les autres administrations locales, conjugue ses efforts à ceux de la municipalité régionale et tire profit des économies d'échelle qu'engendrerait la création d'une base de données complète à l'usage de la municipalité régionale, des municipalités de secteur et de tout autre organisme en quête d'information.

Recommandation 10.5

La municipalité régionale de Niagara devrait coordonner la création d'une base de données et d'un système de cartographie pour toute la région. De plus, l'administration régionale devrait recevoir et conserver toutes les données recueillies.

CHAPITRE 11

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

INTRODUCTION

Dans la région du Niagara, l'aménagement du territoire constitue un service fourni conjointement par les municipalités de secteur, la municipalité régionale, la Commission de l'escarpement du Niagara (CEN) et la Commission des parcs du Niagara (CPN). Ces deux commissions sont responsables d'un territoire considérable et disposent d'un niveau important d'autorité relativement à l'aménagement et à l'exploitation de ce territoire.

Un certain nombre d'études tentent actuellement de déterminer le palier responsable de l'aménagement et de l'exploitation du territoire situé à l'intérieur des limites de la CEN et de la CPN; c'est pourquoi le présent chapitre se concentrera uniquement sur les relations entre les municipalités de secteur et la municipalité régionale. Il ne procédera pas à l'évaluation du fonctionnement interne des services d'aménagement du palier régional ou des municipalités de secteur, car la Commission n'a pas le mandat, les ressources ou la compétence pour exécuter ce genre d'évaluation.

Le présent chapitre traitera plutôt des liens entre l'aménagement régional et l'aménagement des municipalités de secteur; il abordera principalement les modifications à apporter en vue d'optimiser l'efficacité du système global d'aménagement de la municipalité régionale du Niagara.

À l'instar des autres services fournis par les deux paliers de gouvernement, l'aménagement du territoire suscite inévitablement un certain degré de tension et d'inquiétude. Cependant, les conversations en compagnie des fonctionnaires des municipalités de secteur font invariablement ressortir l'aménagement du territoire comme le problème capital qui semble toucher à l'administration régionale. Le verbe "sembler" est utilisé délibérément dans la phrase précédente car l'une des tâches de la présente Commission est de distinguer les problèmes perçus des problèmes véritables.

Les citoyens (y compris les promoteurs) déplorent le nombre de portes auxquelles ils doivent frapper lorsqu'ils désirent obtenir une opinion ou régler certaines questions d'aménagement. Par exemple, la Commission a entendu les récits de personnes qui se sont réunies avec les fonctionnaires des services d'aménagement d'une municipalité de secteur ou de la municipalité régionale et se sont fait

répondre qu'elles avaient frappé à la mauvaise porte, et que l'autorité chargée d'accorder une autorisation ou de traiter une demande précise était en fait "l'autre palier" de gouvernement. Quelques citoyens, qui ont rendu visite à "l'autre palier", affirment avoir été renvoyés au palier de gouvernement qu'ils avaient d'abord consulté. Si elles sont véritablement fondées, ces critiques mettent en lumière un grave problème.

En réalité, ces critiques peuvent être interprétées de diverses façons. Les fonctionnaires des services d'aménagement de certaines unités gouvernementales font-ils "courir" les citoyens dans le but de déprécier les autres administrations gouvernementales? Les directives actuelles qui régissent le processus d'aménagement à deux paliers sont-elles à ce point vagues et indéfinies que les fonctionnaires ne savent plus vraiment quel palier de gouvernement est responsable de l'approbation ou du traitement de certaines requêtes? Doit-on blâmer les citoyens parce qu'ils n'ont pas pris connaissance des divers renseignements au sujet du processus d'aménagement? La municipalité régionale ou les municipalités de secteur ont-elles failli à leur tâche en fournissant des renseignements insuffisants aux citoyens? Il existe bien entendu d'autres interprétations possibles; les quelques exemples énumérés ci-dessus traduisent cependant les types de préoccupations sur lesquelles reposent l'examen et les recommandations qui suivent.

La résolution des problèmes et des préoccupations soumis à la Commission est une tâche complexe en raison de la difficulté de distinguer les problèmes attribuables au système actuel d'aménagement à deux paliers et ceux reliés aux personnes responsables de l'aménagement dans la région du Niagara. Cette distinction est particulièrement importante; en effet, il est relativement facile de suggérer des modifications pour améliorer le système, mais la formulation de recommandations qui s'adressent à des particuliers est une tâche beaucoup plus ardue. La majorité des citoyens admettent qu'un système à deux paliers dont l'efficacité est moindre peut fonctionner si l'on dispose de personnel compétent (c'est-à-dire des personnes qui désirent travailler en collaboration), mais il peut aussi faire face à de graves problèmes si les mauvaises personnes tiennent la barre. Pour minimiser ce type de difficultés, les recommandations de la Commission visent l'amélioration de l'efficacité du système d'aménagement à deux paliers dans la région du Niagara.

Le reste du présent chapitre est structuré de la manière suivante. On présente d'abord l'information sur le palier concerné, puis on expose les variations des dépenses

affectées aux secteurs combinés⁷⁸ de l'aménagement et du développement économique. En second lieu, on explore le rôle de l'aménagement régional dans le cadre d'un système à deux paliers. En troisième lieu, on décrit quelques principes importants qui doivent être instaurés afin d'assurer l'efficacité du système d'aménagement à deux paliers. En dernier lieu, on procède à l'examen d'un certain nombre de questions d'aménagement, y compris quelques modifications.

DÉPENSES

Selon les données du tableau 11.1, les dépenses par ménage que les municipalités de secteur ont affectées à l'aménagement du territoire et au développement économique (55 \$) étaient presque cinq fois plus élevées en 1986 que les dépenses similaires de la municipalité régionale (12 \$). De plus, ces montants équivalaient à 4,7 pour 100 des dépenses totales des municipalités de secteur et à 1,1 pour 100 des dépenses totales de la municipalité régionale. Lorsqu'elles sont combinées, elles représentent 2,9 pour 100 des dépenses totales.

D'après le tableau 11.2, le pourcentage annuel moyen d'augmentation (en dollars constants) des dépenses de chaque palier de gouvernement se chiffrait à 1,5 pour 100 entre 1977 et 1986.

Si l'on considère le niveau relativement faible des dépenses affectées à ces fonctions, l'élimination de certaines fonctions ou activités occasionnerait des économies très limitées. En fait, le retrait de toutes les fonctions d'aménagement des mains de la municipalité régionale ou des municipalités de secteur créerait des économies infimes car les responsabilités retirées à un palier de gouvernement devraient être assumées par l'autre palier.

Cela ne signifie pas pour autant que le système actuel soit exempt de problèmes. On a d'ailleurs mentionné à la Commission que le système d'aménagement à deux paliers peut poser des difficultés à quelques employés et à certains citoyens qui doivent régler des questions précises dans ce domaine. Ces préoccupations et problèmes ne seront pas traités à la légère puisque le reste du présent chapitre leur est consacré.

⁷⁸ La Commission n'a pas fait de distinction entre les dépenses affectées au développement économique et à l'aménagement du territoire car certaines fonctions, qui sont assumées par le service d'aménagement dans quelques municipalités, sont exécutées par les agents de développement économique dans d'autres municipalités.

TABLEAU 11.1

DÉPENSES AFFECTÉES À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
DANS LA RÉGION DU NIAGARA
1977 et 1986

Municipalité	1977		1986	
	Dépenses par ménage \$	Pourcentage des dépenses totales %	Dépenses par ménage \$	Pourcentage des dépenses totales %
Municipalité régionale et municipalités de secteur	30	2,6	67	2,9
Municipalité régionale	5	1,0	12	1,1
Municipalités de secteur	25	3,9	55	4,7

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableaux 3 et 9.

TABLEAU 11.2

VARIATION DES DÉPENSES AFFECTÉES À L'AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PAR LA MUNICIPALITÉ
RÉGIONALE DE NIAGARA ET LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR
(par ménage, en dollars constants)

1977 à 1986

Palier de gouvernement	Pourcentage annuel moyen de variation
Municipalité régionale et municipalités de secteur	1,5
Municipalité régionale	1,5
Municipalités de secteur	1,5

SOURCE : John Todd. Complete Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-86 (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 8.

RÔLE DE L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

En vertu de la Loi sur la municipalité régionale de Niagara, la fonction d'aménagement constitue une responsabilité partagée entre les douze municipalités de secteur et la municipalité régionale. De façon plus précise, le paragraphe 101(1) porte que :

Le conseil régional étudie les conditions physiques, sociales et économiques en fonction du développement de la zone d'aménagement du Niagara; il peut assumer d'autres fonctions d'aménagement qui lui sont confiées par un conseil de la zone d'aménagement. Sans que soit limitée la portée générale de ce qui précède, le conseil régional

- a) prépare des cartes, des dessins, des textes, des statistiques et tout autre document nécessaire à l'étude, à l'explication et à la solution des problèmes ou questions qui touchent l'exploitation de la zone d'aménagement;
- b) tient des assemblées publiques et publie de l'information en vue d'obtenir la participation et la coopération des habitants de la zone d'aménagement, lesquels prendront part aux décisions qui touchent l'exploitation de cette zone;
- c) consulte tout conseil local dont relève la zone d'aménagement.

Conformément à cette loi, la municipalité régionale devrait tenir trois rôles importants. Premièrement, elle devrait se charger de la coordination des politiques qui dépassent le mandat et les limites des municipalités de secteur. Elle devrait, par exemple, assumer la responsabilité de la préservation et la protection des bonnes terres agricoles et des vergers de fruits tendres, de même que la protection globale et la gestion des ressources disponibles. Le fait de confier ces types de politiques aux municipalités de secteur peut entraîner un manque d'uniformité et l'inconstance de leur application dans l'ensemble de la région.

Deuxièmement, le personnel des services d'aménagement des municipalités de secteur devraient s'adresser à la municipalité régionale pour obtenir tout genre de renseignement. En d'autres termes, la municipalité régionale devrait offrir des services spécialisés (lorsque la chose est

possible) aux municipalités de secteur chargées, à court terme, de projets spécialisés. Ce type de coopération est en ce moment assez rare.

Troisièmement, la municipalité régionale devrait s'assurer que des études spécialisées sont entreprises sur des sujets comme les prévisions démographiques et la répartition de la population, la création d'une base de données économiques et cartographiques (recommandée dans le chapitre 10), les tendances et la politique régionale en matière de transport, ainsi que la politique régionale en matière de logement.

La municipalité régionale devrait assumer essentiellement la responsabilité des politiques globales d'aménagement, la prestation des services spécialisés et l'exécution d'études spécialisées. Si possible, les municipalités de secteur devraient être responsables de la mise en oeuvre du plan.

LES QUATRE C DU SYSTÈME À DEUX PALIERS

Pour que la structure d'aménagement à deux paliers soit le plus efficace possible, il faut que les deux paliers de gouvernement travaillent de concert. Cette concertation verra le jour uniquement si les représentants élus et désignés des deux paliers sont déterminés à faire fonctionner le système. Le fonctionnement efficace de ce système est un élément crucial puisque l'aménagement du territoire influence sensiblement les activités et le développement de toute la région.

En procédant à l'examen de la structure à deux paliers de la municipalité régionale de Niagara, la Commission a pris connaissance de certaines préoccupations concernant la structure fonctionnelle et administrative de la région, notamment les liens entre les planificateurs des deux paliers. Les domaines d'intérêt et, dans une optique plus positive, les occasions d'amélioration peuvent être regroupés en quatre catégories qui sont appelées les quatre C du système à deux paliers, à savoir la coordination, la clarification, les communications et les commentaires.⁷⁹

⁷⁹ Le concept des quatre C est tiré de l'étude de base sur l'aménagement, qui a été très bien accueillie par la Commission. Donald A. Stewart. Planning Study for the Regional Municipality of Niagara (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988).

Coordination

L'une des préoccupations soulevées à la suite des rencontres entre les fonctionnaires des municipalités de secteur et ceux de la municipalité régionale est l'ambiguïté que suscite toujours la responsabilité de certains aspects du processus d'aménagement. Pour éliminer cette ambiguïté, il importe d'abord d'uniformiser les plans officiels de la municipalité régionale et de toutes les municipalités de secteur, et ce le plus tôt possible.

Recommandation 11.1

Le plan officiel de chaque municipalité de secteur devrait être rendu conforme au plan officiel de la municipalité régionale d'ici le 1^{er} janvier 1990.

Seule l'instauration d'une forme de coordination permettra aux administrations locales du Niagara d'améliorer le processus d'aménagement. En l'absence de conformité, les décisions qui concernent des questions d'intérêt régional ou local peuvent soulever quelques difficultés. De plus, le manque de conformité des plans officiels peut entraîner l'application de normes inégales dans les diverses municipalités de la région, et donner lieu à des situations où les citoyens doivent parfois frapper à plusieurs portes pour faire autoriser leurs demandes d'aménagement.

Clarification

La conformité des plans officiels est manifestement une caractéristique essentielle, mais la clarification des aspects traités dans ces plans est tout aussi importante. Par exemple, la responsabilité de diverses questions techniques devrait être assignée à un palier précis du gouvernement. Il importe également de déterminer de façon explicite les situations qui justifient l'intervention de l'autre palier de gouvernement, s'il désapprouve la décision initiale.

Recommandation 11.2

Un comité mixte de planification technique, composé des chefs du service d'aménagement ou de délégués de la municipalité régionale et de chaque municipalité de secteur, devrait être créé dans le but de régler les questions d'intérêt commun.

La mise sur pied d'un comité de ce genre, qui a été recommandée pour les services des travaux publics

(recommandation 10.1), permet de traiter les questions d'intérêt commun au moyen d'un mode de communication ouverte. Si ce comité est incapable de résoudre ces questions, il est possible d'avoir recours au processus politique. De toute façon, la totalité des décisions doit en définitive être soumise au processus politique.

Pour éviter tout retard quant à l'examen et au traitement des questions litigieuses, les délibérations du comité devraient être assujetties à des délais. Si les délibérations aboutissent à une impasse et qu'un problème ne peut être réglé par l'entremise du processus politique, un expert-conseil devrait entreprendre une étude sur l'objet de cette impasse et formuler des recommandations pour la régler.

Les matières à discussion peuvent inclure les autorisations de zonage, de division des terres et de lotissement. De par leur nature, toutes les questions de compétence qui peuvent engendrer des conflits constituent des matières à discussion.

Communications

La présente Commission a entendu un certain nombre de plaintes relatives au manque de communication entre la municipalité régionale et les municipalités de secteur, en particulier sur les questions d'aménagement. Le comité de niveau supérieur décrit dans la recommandation 11.2 devrait faciliter le règlement de ce problème, mais il ne faut pas négliger la nécessité d'une communication plus fréquente concernant les tâches quotidiennes d'aménagement.

Pour ce faire, la Commission recommande la tenue de réunions mensuelles, auxquelles prendraient part les fonctionnaires des services d'aménagement des municipalités de secteur et de la municipalité régionale.⁶⁰ Les lieux de réunion devraient être déterminés par roulement, sauf s'il y a des raisons suffisantes pour les tenir dans un lieu permanent. L'ordre du jour, qui est le fruit d'une collaboration entre les municipalités de secteur et la municipalité régionale, devrait être distribué par la municipalité régionale. Même si, en théorie, la présidence de ce comité peut être assumée à tour de rôle par différentes personnes, la Commission est d'avis que le comité devrait être habilité à choisir son propre président.

⁶⁰ Cette méthode semble très efficace dans la municipalité régionale de Waterloo.

Recommandation 11.3

En plus des réunions du comité mixte de planification technique, des réunions mensuelles entre les planificateurs des municipalités de secteur et de la municipalité régionale devraient être instituées pour examiner les questions fonctionnelles et les problèmes quotidiens qui concernent l'aménagement.

Les communications entre l'administration régionale et les citoyens fait également problème; par exemple, certaines personnes déplorent la difficulté que pose l'identification du palier responsable du traitement ou de l'approbation de leurs demandes particulières. C'est pour cette raison que les citoyens doivent souvent frapper à plusieurs portes pour obtenir une solution à leurs problèmes.

La présente Commission croit fermement que la municipalité régionale doit remanier sa stratégie de communication si elle désire éviter à l'avenir les critiques défavorables à son égard.

Recommandation 11.4

Les services d'aménagement de la municipalité régionale et des municipalités de secteur devraient envisager des stratégies additionnelles pour exposer au grand public une description plus compréhensible de l'aménagement du territoire dans la région.

Commentaires

La durée que prend la formulation et l'échange de commentaires (en particulier dans l'attente d'une autorisation) entre la municipalité régionale et les municipalités de secteur représente l'un des problèmes mentionnés le plus souvent. Si les fonctions précises, les responsabilités et les procédures d'aménagement étaient mieux définies (voir les recommandations 11.1 et 11.2), certains de ces problèmes disparaîtraient probablement. Pour régler les autres problèmes, il importe toutefois que les deux paliers de gouvernement envisagent des moyens de rationaliser le processus d'approbation, par l'intermédiaire du comité mixte de planification technique.

Recommandation 11.5

Dès que les responsabilités des diverses fonctions d'aménagement auront été clarifiées et assignées, il serait bon que la municipalité régionale et les municipalités de secteur collaborent à l'établissement de procédures rigides, y compris les délais qui régissent le traitement des demandes.

QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT"

Les problèmes perçus, que suscitent divers aspects du processus d'aménagement, sont étayés par une grande quantité de récits anecdotiques; la Commission a cependant interprété ces exemples comme des symptômes de préoccupations ou de problèmes plus généraux. Les sujets suivants traitent des préoccupations les plus importantes identifiées par les citoyens, les politiciens et les fonctionnaires de la municipalité régionale et des municipalités de secteur.

Processus d'approbation

Dans l'esprit des citoyens et des personnes engagées dans les questions d'aménagement, le processus d'approbation des modes de mise en valeur du territoire constitue souvent une étape compliquée, embarrassante et presque interminable.

On souhaite, d'une part, accélérer le processus d'approbation. Il s'agit d'ailleurs d'un sujet d'étude très populaire depuis quelques années. Pour tenter d'identifier des façons d'accélérer le processus d'approbation, les ministères du Logement et des Affaires municipales travaillent de concert avec un comité mixte qui réunit l'Association des municipalités de l'Ontario et l'industrie de mise en valeur du territoire.

Par ailleurs, il faut un certain temps pour pouvoir assurer la protection des intérêts et l'application du mandat de différents regroupements dont les groupes de citoyens, les groupes environnementaux, la municipalité régionale, les municipalités de secteur, la province, la Commission de l'escarpement du Niagara et la Commission des parcs du Niagara.

⁸¹ Pour obtenir un examen plus détaillé de ces questions, consulter l'étude de Stewart, Planning Study for the Regional Municipality of Niagara.

On doit cependant s'attendre à ce que certains problèmes subsistent. Par exemple, le problème le plus prévisible et le plus constant soulevé par les municipalités de secteur concerne les commentaires de la municipalité régionale au sujet des demandes de lotissement. Même si l'on n'a exprimé aucun désir d'éliminer les commentaires qui concernent certaines demandes d'autorisation de lotissement, on a fait remarquer que la municipalité régionale commente fréquemment des demandes sans importance pour la région. Cette attitude est peut-être héritée d'une époque où quelques municipalités ne disposaient pas d'un personnel suffisant ou de plans officiels à jour. Il est à espérer que l'application des recommandations du présent chapitre permettront de mettre un terme à un grand nombre de ces problèmes.

Les municipalités de secteur s'inquiètent également du manque de coordination interne des réponses transmises par la municipalité régionale. Les commentaires exprimés par les différents services sont actuellement reçus par les municipalités de secteur, quel que soit le moment de leur formulation. Il est manifeste que l'efficacité du processus d'aménagement pourrait être améliorée si le service régional d'aménagement recueillait et coordonnait tous les commentaires de la municipalité régionale, et les intégrait dans un document complet avant de les faire parvenir aux municipalités de secteur.

Recommandation 11.6

Le service régional d'aménagement devrait recueillir et coordonner les commentaires formulés par tous les services régionaux, puis les réviser et les intégrer à un document complet qui serait envoyé aux municipalités de secteur.

Zonage

Depuis 1974, la municipalité régionale est responsable de l'examen des règlements de zonage et des amendements aux plans officiels des municipalités de secteur. La municipalité régionale reçoit habituellement toutes les demandes d'amendements aux règlements de zonage et doit les commenter avant la tenue d'une audience publique par la municipalité de secteur concernée. Si la municipalité de secteur envisage un lotissement et se propose de présenter la demande à titre de règlement proposé, la municipalité régionale est souvent appelée à formuler de nouveau des commentaires détaillés.

La nécessité de cette seconde série de commentaires est discutable. Si la seconde proposition ne fait état d'aucun

changement important, les commentaires de la municipalité régionale pourraient se réduire à un accusé de réception; ou encore, si elle n'intervient pas au cours d'une période déterminée, on pourrait en conclure que la municipalité régionale n'est pas concernée par le règlement proposé. Cette question pourrait, une fois de plus, être réglée par le comité mixte de planification technique.

Plans de lotissement

Tous les lotissements de la municipalité régionale de Niagara doivent obtenir une autorisation provisoire et une autorisation finale du conseil régional. La province a délégué ce pouvoir au conseil régional en septembre 1977. Bien que la majorité des personnes engagées dans le processus d'aménagement soient en faveur de ce transfert d'autorité, celui-ci soulève cependant certaines inquiétudes. En premier lieu, on a mentionné que l'obtention de l'approbation de la municipalité régionale exposait les conseillers régionaux à davantage de pressions de la part de l'industrie de mise en valeur du territoire. Cette situation n'est pas tellement différente de toute autre situation où les décisions des conseillers régionaux sont influencées par des groupes de pression. Les conseillers doivent traiter ces groupes de manière impartiale et objective.

En second lieu, certains fonctionnaires à l'emploi des municipalités de secteur se plaignent de leur participation insuffisante au processus d'approbation des lotissements. À cet égard, il est à noter que les municipalités de secteur participent davantage aux prises de décisions de nos jours qu'à l'époque où la province était responsable des approbations. En effet, leur participation se résumait auparavant à des commentaires transmis à la province; aujourd'hui, chaque municipalité de secteur compte des représentants élus au sein du conseil régional.

En troisième lieu, on prétend que le processus complet d'approbation des lotissements est plus long et plus complexe maintenant qu'au temps où la province en assurait le contrôle. Ces caractéristiques ne sont nullement attribuables aux planificateurs régionaux; elles peuvent résulter de l'augmentation du nombre d'entités qui se sont engagées dans le processus d'approbation depuis quelques années, soit le ministère de l'Environnement, le ministère des Richesses naturelles, l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara, le service régional de santé et ainsi de suite. De plus, ces entités font valoir leurs intérêts avec de plus en plus d'assurance.

Conformément aux données limitées qui concernent la

municipalité régionale de Niagara, 28 des 34 demandes de lotissement déposées en 1987 ont obtenu une autorisation provisoire en l'espace de huit mois en moyenne. En incluant les propositions les plus complexes, cette moyenne s'élève à douze mois. Dans la municipalité régionale de Waterloo, les moyennes se chiffraient à huit mois et quatorze mois. Dans la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth, la durée moyenne du processus d'approbation des propositions élémentaires était de six mois. Selon l'objectif fixé par le ministère des Affaires municipales, l'autorisation provisoire de la moitié de toutes les propositions devrait être obtenue en l'espace de six mois.⁸²

Pour expliquer la longueur du processus d'approbation, on invoque entre autres les deux séries de commentaires exigées de la municipalité régionale et des organismes connexes, et la tolérance de l'administration régionale par rapport à la lenteur du gouvernement provincial et des autres organismes appelés à formuler leurs commentaires. De l'avis de la municipalité régionale, il est difficile d'obtenir des municipalités de secteur les commentaires et les modalités précises qui concernent l'entente de lotissement, après la circulation formelle des demandes de lotissement.

Même si le conseil régional est responsable de l'approbation des demandes de lotissement, la durée du processus serait peut-être réduite si le directeur de l'aménagement avait le pouvoir d'autoriser certaines demandes. Les demandes seraient soumises au conseil si les conditions étaient différentes des modalités habituelles de division des terres ou des conditions de la municipalité de secteur, si la municipalité régionale devait déboursier des frais qui ne figurent pas dans son budget des immobilisations, ou encore si le directeur de l'aménagement désirait faire réviser la demande par le conseil régional. Toutes les autres demandes pourraient être autorisées par le directeur de l'aménagement.

Cette procédure, employée avec succès dans la municipalité régionale de Waterloo, est une solution qui devrait être présentée au comité mixte de la planification technique.

Plans de copropriété

À l'heure actuelle, l'autorisation des plans de copropriété, soumis en vertu de la Loi sur la copropriété par déclaration, relève toujours du gouvernement provincial et cette politique semble généralement acceptée.

⁸² Ibid, p. 19.

Approbation des plans d'implantation

Le pouvoir d'approbation des plans d'implantation (la délivrance de permis de construire) appartient aux municipalités de secteur, mais la municipalité régionale est appelée à formuler ses commentaires. En général, la municipalité régionale intervient uniquement si un lotissement particulier jouxte une route régionale ou si des questions de santé, de services ou d'autres intérêts régionaux sont en cause.

Les fonctionnaires des services d'aménagement des municipalités de secteur sont parfois exaspérés par les commentaires de la municipalité régionale. Cela se produit particulièrement lorsque la municipalité régionale demande l'élargissement d'une route, commente la marge d'isolement d'une cour latérale ou s'intéresse à d'autres questions dont elle n'est pas responsable. Ces préoccupations des planificateurs des municipalités de secteur ont été consignées; il est à noter cependant que la municipalité régionale a le droit, voire l'obligation, d'exprimer ses commentaires lorsque les municipalités de secteur doivent approuver ou rejeter des plans d'implantation qui risquent d'influencer l'orientation des politiques régionales. Ce type de problème pourrait vraisemblablement être résolu à l'amiable en s'assurant que tous les plans officiels des municipalités de secteur sont conformes au plan officiel de la municipalité régionale, et en chargeant le comité mixte de planification technique de déterminer avec précision les domaines de responsabilité et les matières à commentaires.

Division des terres

Dans certaines circonstances, les propriétaires fonciers souhaitent diviser un terrain en deux parcelles distinctes ou plus. Cette situation se produit souvent dans les régions rurales où une parcelle séparée peut être créée à l'intention d'un agriculteur à la retraite. Dans une région urbanisée, il se peut qu'un terrain de vaste dimension soit divisé en deux parcelles plus petites. Le processus qui régit l'approbation des demandes de division des terres est similaire au processus d'approbation des lotissements. Si l'élaboration d'un plan de division des terres n'est pas jugée nécessaire, le comité de division des terres de la municipalité régionale peut traiter la demande. Ce comité se compose de douze membres, soit un représentant par municipalité de secteur. La composition de ce comité n'est assujettie à aucune législation, mais la tradition veut que chaque municipalité de secteur soumette une nomination au conseil régional. Pour sa part, le conseil régional a toujours accepté les nominations des municipalités de

secteur.

La présente Commission, qui a consulté un certain nombre de propositions et d'enquêtes subséquentes, s'inquiète de la grande quantité de demandes de division des terres dans la région du Niagara, en particulier les autorisations qui s'appliquent à des terres agricoles de bonne qualité. En 1987, environ 500 demandes de division de terres agricoles ont été reçues, en plus de 300 demandes concernant des régions urbanisées. Pour l'année 1988, on prévoyait un total de près de 900 demandes qui englobent à la fois les régions urbanisées et rurales.⁸³

Bien que l'attribution de parcelles aux agriculteurs à la retraite soit un geste généralement louable, on semble abuser fréquemment de ce privilège. Par exemple, selon les sources de la Commission, un grand nombre de parcelles divisées ont été acquises par un tiers peu après l'obtention de l'autorisation. Certaines personnes prétendent que la cession à une tierce personne s'est même opérée avant l'approbation finale. Il n'est pas facile de fermer les yeux sur un abus si flagrant de cette politique.

La Commission se soucie spécialement des nombreuses divisions de terres agricoles très fertiles, puisque ces terres ne pourront jamais être défrichées à nouveau en vue d'une production agricole.

En outre, l'augmentation de la quantité de parcelles divisées risque d'engendrer des problèmes de nature environnementale. Par exemple, le "code de déontologie" de l'agriculture prévoit que l'application de fumier dans un rayon de 600 pieds des habitations résidentielles doit se faire directement sur la terre. Si la nature d'une culture ne permet pas à un agriculteur d'engraisser sa terre de cette façon, celui-ci est contraint à employer des engrais chimiques. L'application fréquente d'engrais chimiques peut malheureusement créer des problèmes environnementaux lorsque ces engrais se retrouvent dans les canalisations d'eau des environs.

Afin de remédier à cette situation, la présente Commission recommande de mettre un terme immédiatement à toutes les divisions de lots uniques, composés de terres agricoles de haute qualité. Ces mesures peuvent sembler quelque peu cruelles, en particulier pour les agriculteurs qui ont travaillé d'arrache-pied pendant toute leur vie, mais la quantité d'abus et le gaspillage de riches terres agricoles doivent absolument cesser.

⁸³ Ibid, p. 23.

Recommandation 11.7

On devrait mettre un terme immédiatement à toutes les divisions résidentielles de lots uniques qui se composent de terres agricoles de haute qualité.

Une politique similaire a été adoptée, il y a quelques années, dans la municipalité régionale de Waterloo; à la suite d'un certain nombre de protestations initiales, elle a été généralement acceptée et ne soulève plus de critiques défavorables. Il est essentiel d'inclure l'adverbe "immédiatement" si l'on veut éviter que les demandes de division des terres enregistrent une hausse subite.

La Commission croit cependant que l'autorisation de diviser des terres agricoles de pauvre qualité, et de séparer des parcelles urbaines de vaste dimension en plus petites parcelles sont des mesures parfaitement acceptables si elles se conforment au plan officiel de la municipalité régionale. De façon plus précise, le plan officiel de la municipalité régionale devrait spécifier les modalités d'approbation de la division des terres.

Pour éviter l'apparition de problèmes associés à la prestation de services dont la responsabilité est partagée et pour assurer l'uniformité des normes appliquées dans toute la région, le comité régional d'aménagement et de développement économique devrait se charger des approbations de toutes les autres demandes de division des terres.

Recommandation 11.8

Le comité régional d'aménagement et de développement économique devrait se charger d'approuver les demandes de division de terres agricoles de pauvre qualité et de terrains urbains. Ces divisions doivent se conformer au plan officiel de la municipalité régionale.

L'élimination des divisions de terres agricoles de bonne qualité et le transfert du pouvoir d'approbation de la division des terres (dans les limites permises) annulent le rôle joué par le comité de division des terres.

Recommandation 11.9

Par suite de l'adoption des recommandations 11.7 et 11.8, la Commission recommande l'abolition du comité de division des terres.



CHAPITRE 12

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

INTRODUCTION

Au sens large, le terme "développement économique local" englobe toutes les activités qui visent l'expansion, la diversification et la consolidation de la base économique d'une municipalité ou d'une communauté. En raison de cette définition étendue, la municipalité régionale de Niagara compte une longue liste d'organismes engagés dans des activités de développement.

Les interventions des gouvernements fédéral et provincial prennent la forme de politiques en matière de travail et d'éducation, de diverses mesures de soutien et de développement de l'entreprise, d'initiatives de promotion du tourisme, etc. Les associations d'entreprises officielles ou non représentent les intérêts sectoriels. La promotion du tourisme est assurée par le conseil du tourisme de la région du Niagara, la Société du canal Welland et d'autres organismes spécialisés. Les intérêts locaux sont représentés par les chambres de commerce et certains groupes communautaires. Les investissements affectés aux transports et à d'autres infrastructures peuvent parfois être liés au développement économique. En dépit du grand nombre de participants aux activités de développement économique, le présent document se concentre surtout sur le rapport entre le rôle des municipalités régionales ou de leurs agents et celui que joue l'administration régionale ou son agent.

Le développement économique au sens large ne peut être défini de façon précise car il se manifeste différemment dans les diverses municipalités de la région. Dans quelques municipalités de secteur, on a adopté une politique de réaction, c'est-à-dire qu'une personne, principalement responsable des fonctions de planification ou d'administration locale, se charge également de fournir des renseignements et de l'aide aux clients. Si l'on adopte l'attitude opposée, le développement économique peut constituer une fonction fortement axée sur l'action, où l'on met l'accent sur la commercialisation de la municipalité, les séminaires commerciaux ou professionnels, etc. En réalité, la politique de "développement économique local" doit être perçue comme un ensemble d'activités que la municipalité est libre d'entreprendre intégralement ou en partie.

STRUCTURE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU NIAGARA

Bien que les lois régionales de l'Ontario assignent différemment la responsabilité du développement économique, dans la région du Niagara, cette fonction constitue dans la législation et en pratique une responsabilité partagée entre les municipalités de secteur et la municipalité régionale. Il n'existe aucune disposition obligatoire ou légale qui oblige les deux paliers de gouvernement à intégrer leurs activités, ni aucune structure hiérarchique officielle qui définisse leurs liens et leurs responsabilités. Aucun palier ne supervise l'autre palier. De plus, les deux paliers sont libres de participer à toute activité de développement économique exécutée par l'administration locale. Pour compenser ce partage équivoque des responsabilités et pour éviter toute répétition des fonctions, la municipalité régionale et les municipalités de secteur se sont entendues sur la délégation non officielle des fonctions.

Le tableau 12.1 énumère les principales activités qui composent le développement économique et le palier de gouvernement responsable de ces activités. Sept des 21 fonctions constituent une responsabilité partagée. Dans certains cas (comme le "traitement des projets éventuels"), la nature de la fonction justifie un tel arrangement. Pour d'autres fonctions, la responsabilité partagée peut donner lieu à une forme de répétition.

Société de développement de la région du Niagara

Le rôle tenu par la municipalité régionale dans le cadre des activités de développement économique est assumé, en grande partie, sous les auspices de la Société de développement de la région du Niagara (SDRN). La SDRN a été mise sur pied en 1982 pour permettre à la municipalité régionale de prendre part au développement économique.

La SDRN est un organisme à but non lucratif qui a été constitué en personne morale. Cette organisation, financée par l'administration régionale, relève directement du conseil régional (le conseil a le contrôle total de son budget et de son orientation), mais ses activités sont dirigées par un conseil d'administration dont le rôle est consultatif. Ce conseil se compose de vingt-sept membres, dont quatre conseillers régionaux et le président régional nommé d'office. La majorité des membres sont des gens d'affaires et des éducateurs. Quatre employés professionnels doivent rendre compte à un sous-comité de 11 membres provenant du conseil d'administration.

TABLEAU 12.1
ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LA RÉGION DU NIAGARA
RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS

Activité	Responsabilité		
	Municipalité de secteur	Municipalité régionale	Partagée
Publicité externe		X	
Activités régionales de promotion		X	
Activités locales de promotion	X		
Renseignements sur la propriété industrielle			X
Missions promotionnelles/commerciales et kiosques dans les salons			X
Répertoire des industries		X	
Séminaires et ateliers			X
Consultation au sujet des programmes d'aide du gouvernement		X	
Visites régulières dans les compagnies	X		
Traitement des projets éventuels			X
Importants projets d'investissement		X	
Traitement des lotissements	X		
Processus de réglementation	X		
Esprit communautaire	X		
Projets spéciaux	X		
Aménagement des terres industrielles	X		
Réaménagement du centre-ville	X		
Réaménagement des secteurs industriels plus anciens	X		
Liaison avec les organismes locaux de soutien			X
Développement des entreprises			X
Recherche économique			X

Source : "Economic Development in the Niagara Peninsula: A Team Approach to Economic Development in the Niagara Region", août 1986, document rédigé conjointement par les treize municipalités de secteur (St. Catharines n'a cependant pas signé l'entente).

Le mandat de la SDRN est d'exécuter, pour le compte de la municipalité régionale, une gamme complète d'activités associées au développement économique; le développement des terres industrielles ne fait cependant pas partie de ses attributions. Les initiatives de la Société s'inspirent d'un plan stratégique quinquennal élaboré en 1985 et révisé en 1987. Ce plan comporte six objectifs (énumérés dans le tableau 12.2) et un ensemble de stratégies qui visent la réalisation de ces objectifs.

Des initiatives d'envergure sont entreprises en vue de convaincre les nouvelles industries de s'installer dans la région. Les avantages de la région sont commercialisés au moyen de la publicité et des manifestations à l'extérieur de la région. Les clients éventuels peuvent consulter des listes de renseignements sur la main-d'oeuvre, la disponibilité des terrains et des services, et l'activité industrielle. Les renvois provenant de toutes les sources, y compris les organismes fédéraux et provinciaux, sont traités directement ou transmis aux agents de développement économique des municipalités de secteur.

Les entreprises déjà installées dans la région bénéficient de séminaires sur le milieu des affaires, de services d'information sur les programmes gouvernementaux, de l'organisation de missions promotionnelles et commerciales, et d'une forme d'assistance pour mobiliser des capitaux à l'échelle locale.

Cette dernière fonction est digne de mention. La SDRN parraine une société distincte à but non lucratif, Locating Investors for Niagara Companies (LINC), qui est financée par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'Emploi et Immigration Canada. Le conseil d'administration de la SDRN fait office de conseil d'administration et de comité exécutif pour cette société. Bien que cette initiative semble efficace, sa nature confidentielle ne permet pas de l'évaluer à sa juste mesure.

En bref, la SDRN dispose d'un éventail complet de ressources en matière de développement économique local. La documentation de la Société décrit les plus récentes innovations dans le domaine; elle met également l'accent sur le secteur des services en tant que source d'emplois, sur la croissance des entreprises déjà établies et sur l'utilisation des entrepreneurs locaux pour obtenir un rendement maximal des investissements à l'échelle locale.

TABLEAU 12.2

SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION DU NIAGARA

OBJECTIFS ET STRATÉGIES

-
- 1.0 Créer et maintenir un environnement commercial agréable dans la région du Niagara
 - 1.1 Dépeindre la région du Niagara comme l'endroit idéal pour investir
 - 1.2 Services de consultation spécialisés pour les entreprises
 - 1.3 Communication bien orientée
 - 2.0 Travailler en collaboration étroite avec les municipalités de secteur en vue d'élaborer une démarche coordonnée et bilatérale en matière de développement économique
 - 2.1 Communication bilatérale avec les municipalités de secteur
 - 3.0 Créer des possibilités de croissance pour le secteur des services
 - 3.1 Développement et expansion des installations touristiques du Niagara
 - 3.2 Développement et expansion des industries de services aux entreprises dans la région du Niagara
 - 3.3 Vérification de la capacité d'offrir une main-d'oeuvre instruite et bien formée
 - 3.4 Identification et développement de débouchés précis à l'intention du secteur des services
 - 3.5 Coordination des initiatives locales du secteur des services avec celles des paliers supérieurs du gouvernement
 - 4.0 Favoriser l'amélioration de la productivité, la viabilité et la diversité de la base industrielle de la région en mettant l'accent sur les débouchés et les projets spéciaux
 - 4.1 Attention soutenue aux projets spéciaux et aux industries
 - 4.2 Maximisation des retombées que procurent les investissements en capital
 - 4.3 Identification des besoins en main-d'oeuvre et des besoins des secteurs spécialisés et techniques
 - 4.4 Promotion et développement de l'exportation

- 5.0 Attirer l'attention du gouvernement sur les exigences que suscitent l'économie, le style de vie et l'infrastructure de la région
 - 5.1 Préparation de dossiers pour le gouvernement
 - 5.2 Consultation avec l'administration régionale au sujet des questions et des politiques économiques
 - 5.3 Attention particulière accordée aux besoins de développement de la partie sud du Niagara
- 6.0 Assurer la croissance et le développement des petites et moyennes entreprises
 - 6.1 Encouragement à la création et à l'expansion des petites entreprises
 - 6.2 Adoption d'un rôle de catalyseur en mettant les ressources communautaires à la disposition des petites et moyennes entreprises
 - 6.3 Encouragement à commercialiser les innovations

SOURCE : Société de développement de la région du Niagara. NDRC Economic Development Strategy (1987).

Municipalités de secteur

Les municipalités de secteur peuvent être réparties en deux catégories suivant la démarche adoptée en matière de développement économique. La première catégorie, qui englobe Fort Erie, Niagara Falls, Port Colborne, St. Catharines et Welland, emploie un personnel spécifiquement assigné à la fonction de développement économique.⁸⁴ La nature des initiatives de développement économique diffère sensiblement d'une municipalité à l'autre, tout comme les activités des agents de développement économique.

La seconde catégorie de municipalités tend plutôt à répondre aux clients qui doivent choisir un emplacement ou réaliser une expansion; elles ne s'engagent pas dans la recherche active de clients. En général, le personnel des services de planification doit assumer certaines responsabilités, mais il est possible que d'autres employés, des politiciens, des gens d'affaires ou des résidents locaux consacrent de nombreuses heures à la promotion de la municipalité ou à d'autres initiatives.

FACTEURS DÉTERMINANTS EN MATIÈRE D'EMPLACEMENT OU D'EXPANSION

Selon des agents de développement économique, des politiciens locaux et certains citoyens, la politique et les activités de "développement économique local" sont des facteurs primordiaux dont il faut tenir compte lors de l'examen de toute municipalité qui tente d'attirer ou de conserver des investisseurs, de maintenir les emplois ou d'en créer de nouveaux, et de maintenir ou d'élargir l'assiette de l'impôt foncier. Toutefois, on met en doute le rôle que jouent les activités locales de développement économique dans la réalisation de ces objectifs.

Selon les commentaires recueillis, il n'existe aucun indice catégorique et quantifiable qui permette de vérifier la responsabilité directe et unilatérale du gouvernement lorsqu'il s'agit d'attirer de nouvelles entreprises ou d'envisager l'expansion de celles qui sont déjà établies.

⁸⁴ Pour de plus amples détails au sujet des activités et des différences particulières dans chaque municipalité de secteur, voir le document de Torben Drewes, Economic Development in the Niagara Region (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988).

Décisions relatives à l'emplacement

L'enquête la plus exhaustive sur les emplacements choisis par de nouvelles usines comportait une étude de cinquante-cinq compagnies situées dans trente-trois villes des États-Unis. Les conclusions de cette étude, illustrées au tableau 12.3, indiquent clairement le rapport entre les décisions relatives à l'emplacement et de nombreux facteurs qui, pour la plupart, ne relèvent nullement des administrations locales. La majorité de ces facteurs sont reliés aux conditions du marché; on peut donc en conclure que les décisions relatives à l'emplacement reposent sur les possibilités de profit.

En juillet 1988, la Commission d'étude de la région du Niagara a interrogé les représentants d'un certain nombre d'entreprises; celles-ci devaient préciser l'importance relative de plusieurs facteurs qui les ont poussées à s'installer ou à élargir le champ de leurs activités dans la région du Niagara, au cours des trois dernières années. Les noms des entreprises qui ont récemment procédé à une expansion ou décidé de s'établir dans la région sont tirés du répertoire annuel des industries dont la compilation est assurée par la SDRN. En dépit du nombre insuffisant de réponses, l'information recueillie est d'une grande utilité.

Les réponses recueillies indiquent que les activités de développement économique dépendent des conditions du marché et des frais engagés; les initiatives de développement économique menées par l'administration régionale ou locale n'influencent pratiquement pas ces activités. Selon le tableau 12.4, deux des douze entreprises interrogées prétendent que l'administration régionale ou locale influe sur les décisions qui concernent l'emplacement. Les facteurs énumérés dans ce tableau démontrent le rôle prédominant des conditions du marché lorsqu'une entreprise choisit son emplacement.

Le tableau 12.5 illustre les conclusions de l'étude portant sur les firmes dont l'expansion est récente. Encore une fois, l'administration régionale ou locale semble exercer une influence très minime. Fait intéressant à noter, la SDRN joue un rôle assez limité dans les prises de décisions relatives à des projets d'expansion. Bien entendu, il se peut que le rôle global de la SDRN, à savoir l'aménagement esthétique de l'environnement, ait influencé trop subtilement les décisions d'expansion pour que les personnes interrogées en aient pris note.

TABLEAU 12.3

FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'EMPLACEMENT DES USINES

Facteur	Fréquence de la mention (%)
Offre de main-d'oeuvre	8,9
Accès aux marchés et aux fournisseurs	8,9
Frais de consommation d'énergie	7,7
Conditions de travail - salaires et productivité	7,1
Installations et qualité de la vie de la collectivité	7,1
Impôts et autres frais locaux	6,5
Transports	5,9
Rendement des investissements, rentabilité	5,9
Exigences des consommateurs	5,9
Relations entre le milieu des affaires et le gouvernement	5,3
Besoins de la direction et de l'exploitation	4,7
Coût du terrain, coût de la location	3,6
Capacité locale de croissance	3,5
Services techniques	2,9
Accès aux matériaux et aux concurrents	2,4
Disponibilité du financement	2,4
Investissement à l'emplacement actuel	2,4
Environnement de travail, ambiance	2,4
Préférences du directeur général et d'autres personnes clés	2,4
Établissements d'éducation et de formation	1,8
Lois et règlements	1,2
Histoire et traditions	1,2

Source : L. Lund. Factors in Corporate Locational Decisions (Washington, D.C., The Conference Board, 1979), p. 9

TABLEAU 12.4

INFLUENCE DES ADMINISTRATIONS LOCALES SUR LES DÉCISIONS
D'UNE ENTREPRISE DE S'ÉTABLIR DANS LA RÉGION DU NIAGARA

Nombre d'entreprises appelées	27
Nombre de réponses	12
Taux de réponse	43 %

FACTEURS INFLUENÇANT LES DÉCISIONS

1. La décision de vous établir dans la municipalité a-t-elle été influencée par l'intervention de fonctionnaires d'une cité, d'une ville ou d'un canton à l'intérieur de cette municipalité?

Oui	2
Non	9
S.O.	1

2. La SDRN a t-elle influencé votre décision?

Oui	2
Non	9
S.O.	1

3. Est-ce qu'une autre administration (provinciale ou fédérale) ou un organisme du secteur privé a influencé votre décision?

Oui	2
Non	9
S.O.	1

S.O. = Sans objet

FACTEURS INFLUENÇANT L'EMPLACEMENT (du plus important au moins important)

Proximité du marché

Accès aux routes interurbaines

Coût du terrain

Disponibilité des terrains

Proximité des fournisseurs

Taille du marché local

Qualité de la vie

Taux de rémunération

Disponibilité de la main-d'oeuvre spécialisée

Accessibilité du transport ferroviaire

Subventions à l'emplACEMENT - fédérales et provinciales

Accessibilité du transport aérien

SOURCE : Étude dirigée par la Commission d'étude de la région du Niagara en juillet 1988. Les entreprises interrogées incluent celles qui se sont récemment établies dans la région du Niagara.

TABLEAU 12.5

INFLUENCE DES ADMINISTRATIONS LOCALES SUR LES DÉCISIONS
D'UNE ENTREPRISE D'ÉLARGIR LE CHAMP DE SES ACTIVITÉS
DANS LA RÉGION DU NIAGARA

Nombre d'entreprises appelées	91
Nombre de réponses	28
Taux de réponse	31 %

FACTEURS INFLUENÇANT LES DÉCISIONS

1. Votre décision d'investir dans la municipalité a-t-elle été influencée par l'intervention de fonctionnaires ou de politiciens de l'administration locale?

Oui	7
Non	20
S.O.	1

2. La SDRN a-t-elle influencé votre décision d'investir dans la région?

Oui	5
Non	22
S.O.	1

3. Est-ce qu'un autre palier de gouvernement ou un organisme a influencé votre décision d'investir dans la région?

Oui	10
Non	17
S.O.	1

S.O. = Sans objet

SERVICES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (du plus important au moins important)

Consultation au sujet de l'aide gouvernementale

Explication des règlements locaux

Compilation du répertoire des industries

Disponibilité des statistiques locales

Sources de capital d'investissement

Séminaires et ateliers

Information sur la propriété industrielle

Représentation aux salons professionnels

Consultation relative aux petites entreprises

8SOURCE : Étude dirigée par la Commission d'étude de la région du Niagara en juillet 1988. Les entreprises interrogées incluent celles qui ont récemment élargi le champ de leurs activités.

Enfin, une récente publication fait part d'éléments additionnels qui remettent en question l'influence des initiatives municipales sur les décisions relatives à l'emplacement.⁸⁵

Législation ontarienne

Les politiques municipales conçues pour promouvoir le développement économique en Ontario sont assujetties à l'article 112 de la Loi sur les municipalités.

Malgré toute loi générale ou spéciale, le conseil n'aide pas directement ou indirectement une activité manufacturière ni une autre entreprise industrielle ou commerciale en accordant à celle-ci une aide sous forme de primes.

En vertu de cette disposition, une municipalité ne peut offrir à une entreprise aucune forme de subvention, de prêt subventionné, de réduction de l'impôt foncier, d'acquisition de terrains à prix moindre que le prix du marché, ou toute autre forme de gratification financière. Cette politique est tout à fait justifiée car elle permet de prévenir la concurrence entre les municipalités qui s'intéressent à de nouvelles compagnies ou de nouveaux investisseurs. Dans les municipalités américaines où ce genre d'activités n'était pas interdit, certaines entreprises ont pu utiliser des services municipaux sans déboursier le coût entier de ces services.⁸⁶

Même si les municipalités n'ont le droit de consentir aucune forme de gratification financière, cela n'a pas empêché quelques commissaires à l'industrie, chambres de commerce, politiciens municipaux, groupes consultatifs d'organismes de bénévolat et fonctionnaires municipaux de promouvoir leur municipalité à l'aide de campagnes de publicité (distribution de brochures luxueuses, documents informatifs et publicité dans les journaux, les magazines, les revues spécialisées et présentations visuelles pendant les salons professionnels) qui décrivent les activités de leur municipalité sous un meilleur jour que les autres collectivités. Les caractéristiques mises en valeur comprennent les impôts fonciers ou les frais d'utilisation moins élevés, la main-d'oeuvre plus spécialisée et plus disponible, les salaires moins élevés, la syndicalisation

⁸⁵ Harry Kitchen, The Role for Local Governments in Economic Development (Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1986), chapitre 4.

⁸⁶ Pour un examen plus approfondi de ces politiques, voir Ibid., chapitre 5.

limitée de la main-d'oeuvre, la disponibilité des terrains industriels ou des édifices commerciaux, la supériorité de l'infrastructure et des installations municipales, la vitesse et la simplicité du processus de modification du zonage, l'élimination des tracasseries bureaucratiques au besoin, la coopération du conseil local, de même que le plus grand nombre de commodités et la meilleure qualité de vie.⁸⁷

En plus des activités promotionnelles très dynamiques, les activités supplémentaires incluent l'achat et l'exploitation de terres industrielles, l'amélioration et l'élargissement de l'infrastructure locale, la revitalisation du centre-ville, la décoration des plaques indicatrices, l'amélioration du paysage local et la consultation d'experts-conseils ou de groupes de bénévoles chargés de formuler des stratégies.

PROBLÈMES

À l'instar des sections sur les travaux publics et l'aménagement, le présent chapitre n'évaluera pas des problèmes précis d'organisation interne, que ce soit à l'échelle régionale ou locale. En fait, le mandat de la Commission se concentre surtout sur les problèmes de nature générale et les liens entre les agents de développement économique et la municipalité régionale ou les municipalités de secteur.

Répartition dans l'ensemble de la région

L'une des critiques fréquemment mentionnées à la SDRN par des politiciens, citoyens et administrateurs locaux est que les agents de développement économique de la municipalité régionale ne conseillent pas aux nouvelles entreprises de s'établir dans des secteurs particuliers, notamment le Sud du Niagara. L'importance du développement économique d'une municipalité a toujours été reconnue pour au moins deux raisons, soit les emplois créés et l'augmentation des évaluations. Ces raisons expliquent généralement la forte concurrence entre les municipalités qui tentent d'attirer de nouvelles entreprises ou d'encourager l'expansion de celles qui sont déjà établies.

Au cours des dernières années, cette vision traditionnelle a fait l'objet d'un certain nombre de critiques.

⁸⁷ Un bref examen des stratégies employées par les municipalités pour promouvoir le développement économique figure dans le document Industrial Development: The Municipal Role (1982) du Bureau of Municipal Research.

Premièrement, les fonctionnaires d'une administration locale ne peuvent pas ordonner à une entreprise de s'installer dans une municipalité particulière. Les entreprises s'établiront dans les endroits où le marché est favorable, et non dans les endroits que leur assignent les fonctionnaires de l'administration locale. Cette préférence est manifeste dans le tableau 12.3, qui porte sur les décisions relatives à l'emplacement.

De façon plus générale, on remet en question l'influence réelle du développement économique sur les emplois et l'assiette fiscale d'une municipalité. Bon nombre des avantages qu'une municipalité prévoit retirer de l'établissement d'une nouvelle entreprise ont, en réalité, des retombées favorables pour d'autres municipalités.

Selon des données sur les migrations journalières, un pourcentage considérable de résidents d'une municipalité de secteur travaillent dans une autre municipalité à l'intérieur de la municipalité régionale de Niagara;⁸⁸ par conséquent, les emplois créés dans une certaine municipalité peuvent profiter à des résidents d'autres municipalités de secteur. D'ailleurs, la grande quantité de déplacements reliés à l'emploi permet, entre autres, de réunir les municipalités de secteur et de répartir les avantages de la création d'emplois entre toutes les municipalités de la région.

L'assiette fiscale est soumise à un phénomène similaire de répartition des "richesses". L'augmentation de l'assiette fiscale d'une municipalité accroît effectivement le produit de l'impôt foncier, mais la municipalité ne peut conserver la totalité des montants supplémentaires qu'elle prélève. Les nouvelles évaluations commerciales et industrielles créent des recettes additionnelles qui peuvent se répercuter au-delà des limites de la municipalité de secteur où s'effectuent les évaluations. Cette situation résulte du mode de prélèvement des recettes employé par la municipalité régionale et les conseils scolaires.

Les frais régionaux sont répartis entre les municipalités suivant leur part de l'évaluation de la municipalité régionale de Niagara. Si de nouveaux édifices commerciaux ou industriels sont construits dans une municipalité, celle-ci doit donc assumer une plus grande partie des frais de l'administration régionale en raison de l'augmentation de sa portion d'évaluation régionale. Pour leur part, les autres municipalités connaissent une diminution de leur portion des frais régionaux. Ainsi, l'augmentation de l'évaluation d'une

⁸⁸ Drewes. Economic Development in the Niagara Region, chapitre 2.

municipalité abaisse les frais des 11 autres municipalités.

De la même manière, l'accroissement de l'évaluation d'une municipalité augmentera sa part des impôts scolaires et réduira, par le fait même, la part des autres municipalités. Une fois de plus, les avantages fiscaux de la nouvelle évaluation transcendent les limites de la municipalité concernée.

Une nouvelle évaluation commerciale et industrielle entraîne des répercussions de deux types. La municipalité où s'effectue l'évaluation reçoit des recettes fiscales supplémentaires, mais elle doit en conserver une partie pour compenser sa portion accrue des impôts régionaux et scolaires. Les autres municipalités ne reçoivent aucune recette additionnelle, mais elles déboursent une plus petite portion des impôts régionaux et scolaires. Toutes les municipalités retirent donc un profit net. C'est en ce sens qu'une nouvelle évaluation commerciale et industrielle est "partagée" entre toutes les municipalités.

Le tableau 12.6 décrit sommairement le partage d'une nouvelle évaluation commerciale et industrielle. (Les calculs sont expliqués dans l'annexe à la fin du présent chapitre.) Selon ce tableau, un montant additionnel d'un million de dollars ajouté à la péréquation de l'évaluation actualisée (commerciale et industrielle) à Niagara Falls entraîne une augmentation nette de 15 941 \$ des recettes de Niagara Falls.⁸⁰ Cependant, Port Colborne reçoit également 1 439 \$ additionnels en raison de la diminution de sa portion des impôts régionaux et scolaires.

L'importance de ces données réside dans le principe général qu'elles illustrent, et non dans l'exactitude des chiffres. L'intensification de l'activité économique d'une municipalité de secteur profite non seulement à cette municipalité, mais aussi à l'ensemble de la municipalité régionale. L'élargissement de l'assiette fiscale d'une municipalité de secteur aura des effets positifs, voire substantiels, sur les autres municipalités de secteur de la région. Le développement économique de la région n'est pas un "jeu à somme nulle"; si la concurrence entre les organismes locaux de développement économique se base sur cette prémisse, le fonctionnement du système risque d'en souffrir.

⁸⁰ Cette observation tient compte uniquement des répercussions d'un investissement supplémentaire sur les recettes de la cité. Si celle-ci devait financer les services du nouvel aménagement, les coûts des services devraient être soustraits pour calculer les profits de la cité.

TABLEAU 12.6
RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS DE L'ÉVALUATION COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE
SUR LES RECETTES NETTES DE TOUTES LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR
1988

Répercussion des changements sur :	Changement de 1 million de dollars à : Niagara Falls	Port Colborne	St. Catharines	Welland	Thorold	Fort Erie
Niagara Falls	15 941	7 282	1 347	8 046	8 181	7 183
Port Colborne	1 439	13 643	266	1 817	1 848	1 617
St. Catharines	1 822	1 822	19 995	1 822	1 822	1 822
Welland	3 819	4 364	639	15 817	4 928	4 302
Thorold	1 764	2 017	290	2 239	10 858	1 988
Fort Erie	1 924	2 192	361	2 427	2 469	6 326
Grimsby	266	266	1 717	266	266	266
Lincoln	234	234	1 584	234	234	234
Niagara-on-the-Lake	337	337	1 685	337	337	337
Pelham	959	1 093	171	1 212	1 233	1 078
Wainfleet	408	464	79	514	522	458
West Lincoln	135	135	978	135	135	135
TOTAL	29 048	33 850	29 112	34 867	32 834	25 747

Répercussions des changement sur :	Changement de 1 million de dollars à : Grimsby	Lincoln	Niagara-on- the-Lake	Pelham	Wainfleet	West Lincoln
Niagara Falls	1 347	1 347	1 347	7 535	6 940	1 347
Port Colborne	266	266	266	1 698	1 561	266
St. Catharines	11 753	12 331	9 100	1 822	1 822	13 232
Welland	639	639	639	4 523	4 149	639
Thorold	290	290	290	2 091	1 917	290
Fort Erie	361	361	361	2 270	2 086	361
Grimsby	4 419	1 681	1 246	266	266	1 802
Lincoln	1 478	3 395	1 146	234	234	1 664
Niagara-on-the-Lake	1 579	1 651	3 556	337	337	1 764
Pelham	171	171	171	(1 169)	1 040	171
Wainfleet	79	79	79	480	(967)	79
West Lincoln	911	957	704	135	135	757
TOTAL	23 294	23 167	18 905	20 222	19 521	22 373

NOTE : Les calculs relatifs à West Lincoln n'incluent pas la perte de la subvention locale de péréquation des ressources.

SOURCE : Les calculs détaillés sont fournis dans l'annexe à la fin de ce chapitre.

Efficacité des activités de développement économique dans la région du Niagara

Certains politiciens régionaux et locaux, fonctionnaires municipaux et groupes consultatifs locaux prétendent appliquer avec succès la stratégie de développement économique de la municipalité régionale ou d'une municipalité de secteur, et ainsi attirer de nouvelles entreprises ou retenir les entreprises déjà établies. Pourtant, ces succès peuvent découler en grande partie de conditions économiques qui échappent au contrôle des administrations régionales ou locales. Les tableaux 12.3, 12.4 et 12.5 énumèrent bon nombre des facteurs qui influencent les décisions relatives à l'emplacement ou à l'expansion d'une entreprise; les politiciens locaux et les agents de développement économique exercent en fait un contrôle très limité sur ces décisions.

On suggère d'ailleurs aux gens d'affaires à la recherche d'un emplacement de communiquer d'abord avec les entreprises existantes pour se renseigner sur des questions non reliées au marché, et de prendre ensuite contact avec l'agent de développement, les fonctionnaires municipaux ou les politiciens concernés. Les entreprises en place ont déjà des renseignements sur les conditions du marché; elles peuvent estimer le profit réalisable avant la prise de contact initiale avec la communauté. Au cours des premiers rapports avec les fonctionnaires municipaux ou les politiciens locaux, les nouvelles entreprises désirent généralement s'informer du système local d'éducation, du marché du logement, et des installations et commodités de la collectivité. Dans le cadre de leur fonction d'ambadrices de leur région, les entreprises déjà établies peuvent donc s'avérer tout aussi importantes que les agents de développement économique.

Le maintien des entreprises déjà en place est devenu un des principaux objectifs de la politique de développement économique. La priorité accordée à cet aspect semble justifiée puisque 80 pour 100 de la croissance économique des municipalités résulte des activités des entreprises existantes et non des nouvelles entreprises.⁹⁰ Naturellement, il est impossible d'évaluer l'efficacité de ces initiatives, ou de déterminer si les entreprises locales demandent simplement aux agents de développement économique d'exécuter certaines tâches (collecte de renseignements précis, organisation de séminaires, consultation au sujet des

⁹⁰ Voir le document Industrial Development: The Municipal Role du Bureau of Municipal Research, The Role for Local Governments in Economic Development de Kitchen et Economic Development in the Niagara Region de Drewes.

programmes fédéraux et provinciaux) pour lesquelles elles seraient disposées à payer en l'absence d'un tel service. Enfin, seul un pourcentage minime d'entreprises interrogées par la Commission (tableau 12.5) ont mentionné que la municipalité régionale ou les municipalités de secteur avaient influencé leurs décisions d'investissement.

Si l'on considère l'insuffisance des données empiriques qui témoignent du succès des activités de développement économique entreprises par la municipalité régionale ou les municipalités de secteur, on peut s'interroger sur les raisons qui motivent les gouvernements à y affecter des ressources. Le fait d'encourager le développement économique semble être une attitude qui va de soi et qui ne rencontre aucune forme d'opposition. Il s'agit d'une question universelle qui est abordée par les candidats locaux dans l'espoir d'obtenir un siège au conseil local ou au conseil régional. Dans le cadre des récentes campagnes électorales des municipalités de la région, la quasi-totalité des candidats se sont déclarés en faveur de l'augmentation et de l'amélioration des emplois disponibles, de l'amélioration de la qualité de vie et de l'expansion des activités de développement économique. On ne peut bien entendu dénigrer le bien-fondé de cet objectif; il suscite cependant, dans l'esprit des citoyens et des politiciens locaux, une conception utopique des projets réalisables par les administrations régionales dans le domaine du développement économique.

* Les municipalités se nuisent mutuellement lorsqu'elles affectent des fonds et se font concurrence en tentant d'attirer des entreprises, sans pour autant adopter de politiques d'expansion des entreprises créées. Toutefois, il serait impensable de demander à une administration de mettre fin à cette activité. L'analogie suivante illustre peut-être mieux la situation. Au cours d'une partie de hockey, lorsque l'action se transporte dans les coins de la patinoire, il serait impensable que tous les spectateurs se lèvent debout pour avoir une meilleure vue, car personne ne serait avantagé et tous les spectateurs seraient dans une position inconfortable. Or, si tout le monde est debout, il n'y a pas d'autre choix que de se lever et d'imiter la foule.

Par conséquent, l'argument le plus puissant en faveur de la SDRN est l'existence d'organismes similaires dans les autres municipalités de la province et d'ailleurs. L'incertitude persiste cependant quant à la responsabilité directe de la SDRN; si elle doit promouvoir avec succès le développement économique de la région, son budget devrait être supervisé de près et toute demande de fonds additionnelle devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

Coordination des politiques

Bien que l'engagement de la municipalité régionale et des municipalités de secteur soit remis en question, la présente section se concentre sur la coordination des politiques de développement économique en supposant que les deux paliers d'administration locale maintiendront ces activités (du moins à court terme).

Les politiques locales de développement économique de la région du Niagara devraient être considérées comme une opération intégrée, d'où la nécessité d'un certain degré de coordination entre les activités des participants. Non seulement cette coordination est-elle essentielle en raison des retombées dont profitent d'autres municipalités de secteur, mais elle permet également d'éviter le double emploi et les mesures inefficaces que peuvent engendrer les fonctions similaires assumées par plus d'un palier de gouvernement. Si ces fonctions sont partagées, l'efficacité de leur exécution repose sur la coopération entre la municipalité régionale et les municipalités de secteur. En théorie, chaque municipalité de secteur (ou l'organisme qui la représente) a le mandat de desservir son propre territoire. En pratique, toutes les municipalités de la région prennent part au succès ou à l'échec des initiatives d'une municipalité de secteur.

Comme c'est le cas de l'aménagement et des travaux publics, le système de responsabilité partagée fonctionne de manière plus efficace si un mécanisme permet de s'assurer que les divers organismes et leurs fonctionnaires travaillent de concert à l'élaboration et à l'application d'une politique de développement économique. L'efficacité d'un système dépend des personnes qui y sont affectées. Lorsque des personnes incompetentes exploitent un système inefficace, on peut s'attendre à un double emploi des services et à une hausse des frais tout à fait inutiles.

L'objectif de la présente Commission est donc d'élaborer une structure qui encouragera la recherche de l'efficacité, quel que soit le personnel de direction. La réalisation de cet objectif est passablement ardue, en particulier s'il s'agit d'un service qu'il est impossible de quantifier.

Pour réaliser cet objectif, la Commission souhaite doter le comité non officiel de développement économique d'une structure plus officielle. À l'heure actuelle, les agents de développement économique se réunissent mensuellement de façon non officielle et ne rédigent aucun ordre du jour ni procès-verbal. Les rencontres et les organismes non officiels n'ont pas la même motivation que les structures officielles, lorsqu'il s'agit de traiter des questions sérieuses. En

fait, certains agents de développement économique se disent déçus des questions examinées au cours de leurs réunions. Selon ces derniers, une minorité d'agents domine la discussion et les participants ont tendance à se répéter et à formuler des critiques non constructives.

Recommandation 12.1

On devrait doter le comité de développement économique d'une structure plus officielle.

Le fait de conférer un caractère officiel au comité de développement économique n'est peut-être pas la solution à tous les problèmes, mais la présente Commission est d'avis que la modification du fonctionnement actuel du comité peut comporter certains avantages, si la prestation des services de développement économique demeure la responsabilité de la structure à deux paliers. La tenue régulière de réunions, la préparation d'ordres du jour et la rédaction des procès-verbaux accentueraient l'importance accordée aux délibérations. La rotation de la présidence pourrait dissiper l'impression selon laquelle les réunions sont davantage axées sur l'amélioration des relations publiques de la SDRN, plutôt que sur l'exécution de tâches concrètes.

Quel que soit le mécanisme adopté, ce comité doit permettre un dialogue plus efficace entre les responsables de la politique locale de développement économique de la région du Niagara. Il s'agit peut-être, en définitive, du meilleur moyen d'éliminer le double emploi des services et de guider l'élaboration et l'application des politiques de la municipalité régionale et des municipalités de secteur.

Le rôle du tourisme

Le tourisme constitue une source additionnelle de recettes et d'emplois. L'objectif du conseil du tourisme de la région du Niagara est de promouvoir l'industrie du tourisme du Niagara. Il se charge, entre autres, de coordonner les activités promotionnelles à l'intérieur et à l'extérieur de la municipalité régionale, et de fournir une assistance à toutes les personnes ou les organisations qui s'intéressent de près ou de loin au fonctionnement de cette industrie. Le tourisme semble entraîner des retombées économiques considérables dans la région du Niagara.⁹¹ Par ailleurs, la Commission est d'avis que la promotion et le développement du

⁹¹ Conseil du tourisme de la région du Niagara, "Tourism: The Economic Impact on the Niagara Region" (1987).

tourisme produisent des effets similaires à ceux des activités de développement économique de la municipalité régionale et des municipalités de secteur. La municipalité régionale a du reste affecté 100 000 \$ aux activités touristiques en 1988.

Étant donné la similarité des objectifs du développement économique et du tourisme, la présente Commission croit que la fusion de ces deux éléments pourrait donner lieu à des gains en efficacité.

Recommandation 12.2

Le conseil du tourisme de la région du Niagara et la Société de développement de la région du Niagara devraient se fusionner.

ANNEXE DU CHAPITRE 12⁹²

CALCUL DES RETOMBÉES D'UNE NOUVELLE ÉVALUATION COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE

Toute nouvelle évaluation commerciale et industrielle a des retombées sur la municipalité concernée et toutes les autres municipalités de secteur de la région du Niagara. Les changements produits par une augmentation de 1 million de dollars de l'évaluation commerciale et industrielle dans une municipalité du Niagara peuvent être esquissés comme suit :

1. La municipalité (qu'on appellera St. Falls) prélève des impôts fonciers pour son propre compte. Ces recettes représentent un "gain" pour la municipalité.
2. L'évaluation totale de la municipalité régionale augmente également et les parts de chaque municipalité de secteur sont modifiées; la part de St. Falls est maintenant accrue et toutes les autres municipalités ont une plus petite portion de l'évaluation de la municipalité régionale. Par conséquent, St. Falls assume une plus grande partie des impôts régionaux.
3. En raison de sa portion accrue de l'évaluation, St. Falls reçoit dorénavant une part plus importante de la subvention de péréquation des ressources de la municipalité régionale.
4. En raison de sa portion accrue de l'évaluation, St. Falls débourse un montant plus élevé des coûts afférents aux conseils scolaires. Il est à noter, cependant, que la région compte deux districts desservis par des conseils scolaires; chaque municipalité paie des impôts scolaires en fonction de sa part de l'évaluation dans son propre district, et non en fonction de sa part de l'évaluation dans toute la municipalité régionale.

Données de base

- (A) La péréquation de l'évaluation actualisée en 1987 est l'évaluation utilisée pour calculer les subventions provinciales et la répartition de l'impôt régional. Tiré de la note de service du ministère des Affaires municipales au trésorier régional, datée du 6 octobre 1988.

⁹² Cette annexe a été préparée par le professeur Lewis Soroka du département d'économie de l'Université Brock.

- (B) Ménages en 1987, tiré de la source ci-dessus (A) du ministère des Affaires municipales.
- (C) La péréquation de l'évaluation par ménage est employée pour calculer la subvention de péréquation des ressources versée à la municipalité régionale.
- (D) La proportion de l'évaluation, c'est-à-dire la portion de la péréquation totale de l'évaluation actualisée qu'assume chaque municipalité, sert à la répartition de l'impôt régional et de la subvention de péréquation des ressources accordée à la municipalité régionale.
- (E) La moyenne du taux du millième commercial des municipalités, déterminé par le ministère des Affaires municipales, est calculé en additionnant les impôts des municipalités de secteur et de la municipalité régionale et en divisant le total par l'assiette fiscale. Tiré d'un imprimé du ministère des Affaires municipales daté du 15 novembre 1988.
- (AE) La moyenne du taux du millième commercial total comprend les impôts des municipalités de secteur et de la municipalité régionale, comme dans la rubrique (E) ci-dessus, auxquels on additionne les impôts des conseils scolaires. La source est la même qu'à la rubrique (E) ci-dessus.
- (AC) Les facteurs de péréquation, qui sont utilisés pour rajuster les évaluations municipales et procéder à la répartition de l'impôt régional, constituent une moyenne triennale continue des facteurs de péréquation. Tiré d'un imprimé du ministère des Affaires municipales daté du 15 novembre 1988.
- (AF) Cette colonne compare les impôts scolaires aux impôts régionaux prélevés dans chaque municipalité. Calculé à partir des données du document Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 de John Todd (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), tableau 19-E.
- (F) Total de l'imposition régionale, d'après un imprimé du ministère des Affaires municipales, daté du 15 novembre 1988.
- (G) Utilisé pour calculer la subvention de péréquation des ressources (SPR). La source est le ministère des Affaires municipales, 6 octobre 1988.

- (H - M) Ces chiffres sont les calculs de la subvention de péréquation des ressources, tirés d'un document du ministère des Affaires municipales daté du 6 octobre 1988. On a omis le calcul de la subvention maximale permise, car la subvention accordée à la région du Niagara se situe déjà en-deçà de la limite minimale.
- (N) L'imposition régionale de 1987 qui a été répartie entre les municipalités en fonction de la proportion de l'évaluation décrite à la colonne (D).
- (O) La subvention de péréquation des ressources est répartie entre les municipalités de secteur en fonction de la proportion de l'évaluation décrite à la colonne (D).

Calcul des impôts scolaires

Le calcul exact des variations des impôts scolaires est une opération complexe puisque la péréquation de l'évaluation en matière d'éducation diffère de la répartition de l'impôt régional. Les variations des impôts scolaires sont donc des chiffres approximatifs dans la présente section et dans les sections suivantes. La méthode employée est la suivante. Lorsqu'une nouvelle évaluation commerciale et industrielle doit être dressée, on suppose que chaque municipalité aura la même variation de pourcentage dans son évaluation à des fins scolaires que dans la péréquation de l'évaluation actualisée à des fins d'imposition régionale. Les nouvelles évaluations des conseils scolaires sont utilisées pour rajuster la répartition des impôts scolaires. Il est à noter que les répartitions sont effectuées séparément pour les deux groupes de municipalités qui englobent les deux districts desservis par les conseils scolaires de la région du Niagara.

- (EC) Les impôts scolaires décrits dans le document Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986 de John Todd, tableau 19-E.
- (ED) Calculé séparément pour chaque district desservi par un conseil scolaire, d'après les données de la colonne (EC).
- (EH) L'évaluation totale à des fins scolaires est égale à l'évaluation totale des industries et des commerces aux fins des écoles publiques et secondaires. Affaires municipales, 15 novembre 1988.
- (EI) Calculé à partir de la colonne (EH).

- (EJ) Ces données, qui ne sont pas dans ces calculs, indiquent le pourcentage des impôts scolaires déboursé par pourcent de l'évaluation commerciale et industrielle aux fins des conseils scolaires. Les calculs sont exécutés à partir des colonnes (ED) et (EI). Les chiffres énumérés dans cette colonne montrent la grande variation des impôts scolaires par rapport à l'évaluation des municipalités du Niagara.

Calcul des variations des impôts scolaires

- (EK) La variation (%) de la péréquation de l'évaluation actualisée est calculée à partir des données des colonnes (A) et (P).
- (EP) La nouvelle évaluation totale aux fins des conseils scolaires est calculée en appliquant les hausses en pourcentage de la colonne (EK) des évaluations aux fins des conseils scolaires de la colonne (EH).
- (EL) Les nouvelles évaluations de la colonne (EP) sont utilisées pour calculer les nouvelles proportions de l'évaluation qui s'appliquent aux conseils scolaires.
- (EM) Les nouvelles proportions calculées à la colonne (EL) sont employées pour répartir les impôts scolaires entre les conseils scolaires. Il est à noter, cependant, que l'opération arithmétique utilisée pour déterminer la répartition n'engendre aucune modification des impôts dont la somme est nulle. Voir la rubrique (EQ) ci-dessous.
- (EN) La différence proportionnelle entre les "impôts scolaires périodiques" de la colonne (EM) et les impôts réellement perçus (EC) est employée pour hausser ou diminuer le prélèvement "périodique" de chaque municipalité et produire ainsi une variation totale nette qui est nulle. Par conséquent, le calcul des impôts scolaires totaux reste inchangé; seule la répartition entre les municipalités est modifiée.

Retombées globales des variations de l'évaluation commerciale et industrielle

Calcul de la nouvelle subvention de péréquation des ressources

- (U)-(Z) La subvention de péréquation des ressources de la

municipalité régionale est calculée à nouveau à l'aide des chiffres (plus élevés) de la nouvelle évaluation, qui figurent à la colonne (P).

- (P) L'augmentation de la péréquation de l'évaluation actualisée qui découle de la nouvelle évaluation commerciale et industrielle est entrée dans cette colonne.
- (AD) L'augmentation de la péréquation de l'évaluation actualisée de la colonne (P) est appliquée, à l'aide des facteurs de péréquation de la colonne (AC), à l'évaluation commerciale et industrielle des municipalités de secteur.
- (Q) La moyenne du taux du millième commercial de la colonne (AE) est appliquée à l'évaluation commerciale et industrielle accrue des municipalités de secteur à la colonne (AD) en vue de produire une hausse des recettes fiscales des municipalités de secteur.
- (R) Les proportions de l'évaluation sont calculées à nouveau en employant les chiffres initiaux de la péréquation de l'évaluation actualisée de la colonne (A) et en additionnant l'évaluation accrue de la colonne (P).
- (S) La nouvelle subvention de péréquation des ressources de la municipalité régionale (Z) est répartie à nouveau en fonction des chiffres de la colonne (R), et la différence entre l'ancienne part (O) et la nouvelle part de chaque municipalité est démontrée.
- (T) L'imposition régionale est répartie à nouveau en fonction des chiffres de la colonne (R), et la différence entre l'ancienne part (N) et la nouvelle part de la municipalité est démontrée.
- (AA) La part des impôts scolaires de chaque municipalité, calculée à la colonne (EN), est soustraite de sa part initiale des impôts (EC).
- (AB) La variation nette pour les municipalités de secteur correspond à la variation des recettes fiscales de chaque municipalité, plus la portion modifiée de la subvention de péréquation des ressources de la municipalité régionale, moins les variations des parts de l'imposition régionale et des impôts scolaires.

TABLEAU 12A.1

RETOMBÉES DE LA NOUVELLE ÉVALUATION COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE

DONNÉES DE BASE :	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(AE)	(AC)	(AF)
	Péréquation de l'évaluation actualisée en 1987	Ménages en 1987	Évaluation actualisée par ménage (A/B)	Proportion de l'évaluation (A/(Somme A))	Moyenne du taux du millième commercial des munic.	Moyenne du taux du millième commercial total	Facteurs de péréquation de 1987	Impôts des conseils des scolaires (% de l'impôt rég. 1986)
Niagara Falls	1 815 041 537	27 611	65 736	0,2264	187,970	327,850	8,86	1,58
Port Colborne	358 628 233	7 683	46 678	0,0447	199,315	330,565	10,24	1,65
St. Catharines	2 455 271 339	48 785	50 328	0,3063	206 831	366 191	7,95	1,81
Welland	861 478 805	17 538	49 121	0,1075	178,073	328,313	10,62	1,88
Thorold	391 438 517	6 145	63 700	0,0488	159,953	329,663	9,96	2,23
Fort Erie	486 059 796	11 621	41 826	0,0606	145,308	281,693	9,14	2,45
Grimsby	358 688 363	5 968	60 102	0,0447	182,373	352,933	6,6	1,84
Lincoln	315 479 408	5 024	62 794	0,0394	184 502	380,418	6,09	2,53
MOUL	454 555 146	4 764	95 415	0,0567	203,636	422,931	4,47	3,84
Pelham	230 888 237	4 393	52 558	0,0288	139,581	320,471	6,31	4,82
Wainfleet	106 641 382	2 731	39 048	0,0133	136,830	285,391	6,84	4,63
West Lincoln	181 387 566	3 163	57 347	0,0026	154,781	346,861	6,45	2,53
Total	8 015 558 329	145 426	55 118	1,0000				

IMPOSITION RÉGIONALE, 1987 (F) : 52 133 381

CALCUL DE LA SUBVENTION DE PÉREQUATION DES RESSOURCES :

Montant du prélèvement général net en 1987 (G) :	107 671 679
Déficit de l'évaluation par ménage (59 000 \$ - (C) = (H) :	3 382
Déficit relatif de l'évaluation (Déf. de l'éval. par ménage (H)/59 000 \$) = (I) :	0,0658
Taux de déficit de l'éval. (Taux moindre entre (I * 0,50) et 0,25) = (J) :	0,0329
Subvention de péréquation des ressources calculée (G * J) = K :	3 542 416
Subvention minimale de péréquation des ressources (0,9*SPR 1987) = (L) :	4 451 340
SPR réelle (Plus élevée de K et L) = (M) :	4 451 340

CALCUL DE LA RÉPARTITION ENTRE LES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR :

	(N) Imposition régionale de 1987 (F * D)	(O) Subvention de péréqua- tion des ressources (M * D)
Niagara Falls	11 805 073	1 007 961
Port Colborne	2 332 527	199 160
St. Catharines	15 969 143	1 363 504
Welland	5 603 079	478 411
Thorold	2 545 925	217 380
Fort Erie	3 161 344	269 927
Grimsby	2 332 918	199 193
Lincoln	2 051 886	175 198
NOTL	2 956 437	252 431
Pelham	1 501 703	128 221
Wainfleet	693 598	59 222
West Lincoln	1 179 749	100 731
Total		4 451 340

CALCUL DES PARTS DE L'IMPÔT SCOLAIRE :

	(EC)	(ED)	(EH)	(EI)
	Impôt des conseils scolaires en 1986	Répartition des impôts des conseils scolaires (EC/Somme EC)	Évaluation totale à des fins scolaires	Proportions de l'évaluation totale (EH/Somme EH)
Niagara Falls	24 640 000	0,3733	128 105 300	0,3812
Port Colborne	5 703 000	0,0864	34 341 743	0,1022
St. Catharines	38 727 000	0,6835	164 152 642	0,7770
Welland	15 464 000	0,2343	89 368 860	0,2659
Thorold	7 168 000	0,1086	43 622 124	0,1298
Fort Erie	7 601 000	0,1152	34 218 698	0,1018
Grimsby	5 213 000	0,0920	15 783 690	0,0747
Lincoln	4 852 000	0,0856	12 689 962	0,0601
NOTL	4 841 000	0,0854	11 822 204	0,0560
Pelham	3 828 000	0,0580	4 266 770	0,0127
Wainfleet	1 598 000	0,0242	2 146 864	0,0064
West Lincoln	3 029 000	0,0535	6 819 100	0,0323
TOTAL, LINCOLN	56 662 000	1,0000	211 267 598	1,0000
TOTAL, NIAGARA SUD	66 002 000	1,0000	336 070 364	1,0000

CALCUL DES VARIATIONS DES IMPÔTS SCOLAIRES :

	(EK) Variation (%) de la péréquation de l'évaluation actualisée (P/A)	(EP) Nouvelle évaluation totale des conseils scolaires ((1-EK)*EH)	(EL) Nouvelle proportion de l'évaluation (EP/Somme EP)	(EH) Prélèvement périodique des conseils scolaires (EC/EL/EI)	(EN) Imposition finale des conseils scolaires
Niagara Falls	0,06 %	128 175 880	0,3813	24 648 399	24 648 506
Port Colborne	0,00 %	34 341 748	0,1022	5 701 803	5 701 827
St. Catharines	0,00 %	164 152 642	0,7770	38 727 000	38 727 000
Welland	0,00 %	89 368 860	0,2659	15 460 753	15 460 820
Thorold	0,00 %	43 622 124	0,1298	7 166 495	7 166 526
Fort Erie	0,00 %	34 218 698	0,1018	7 599 404	7 599 437
Grimsby	0,00 %	15 783 690	0,0747	5 213 000	5 213 000
Lincoln	0,00 %	12 689 962	0,0601	4 852 000	4 852 000
NOTL	0,00 %	11 822 204	0,0560	4 841 000	4 841 000
Pelham	0,00 %	4 266 770	0,0127	3 827 196	3 827 213
Wainfleet	0,00 %	2 146 864	0,0064	1 597 664	1 597 671
West Lincoln	0,00 %	6 819 100	0,0323	3 029 000	3 029 000
TOTAL, LINCOLN	0,00 %	211 267 598	1,0000	56 662 000	56 662 000
TOTAL NIAGARA SUD	0,02 %	336 140 944	1,0000	66 001 714	66 002 000

CALCUL DES VARIATIONS DE LA SUBVENTION DE PÉREQUATION DES RESSOURCES :

Déficit de l'évaluation par ménage (59 000 \$ - (C+P) = (U)	3 875
Déficit relatif de l'évaluation (Déf. de l'éval. par ménage 59 000 \$) = (V) :	0,0657
Taux de déficit de l'éval. (Taux moindre entre (1 * 0,50) et 0,25) = (W) :	0,0328
Subvention de péréquation des ressources calculée (W * F) = (X) :	3 536 142
Subvention minimale de péréquation des ressources (0,9*SPR 1987) = (Y) :	4 451 340
SPR réelle (Plus élevée que X et Y) = (Z) :	4 451 340

RETOURÉES GLOBALES DES VARIATIONS DE L'ÉVALUATION COMMERCIALE ET INDUSTRIELLE

	(P)	(AD)	(Q)	(R)	(S)	(T)	(AA)	(AB)
	Augmentation de la péréquation de l'évaluation actualisée	Augmentation de l'éval. com. et ind. des munic. de secteur (P*(AC*100))	Augmentation des recettes fiscales (AE * P)	Nouvelle proportion de l'éval. (A+P)/(Somme A+P)	Variation de la part de la SPR (R * Z)-0	Variation de la part d'imposition régionale ((R * F)-N)	Variation des impôts des conseils scolaires (EN-EC)	Variation des municipalités de secteur (Q+S)-(T+AA)
Niagara Falls	1 000 000	88 600	29 048	0,2265	430	5031	8506	15 941
Port Colborne	0	0	0	0,0447	-25	-291	-1173	1 439
St. Catharines	0	0	0	0,3063	-170	-1992	0	1 822
Welland	0	0	0	0,1075	-60	-699	-3180	3 819
Thorold	0	0	0	0,0488	-27	-318	-1474	1 764
Fort Erie	0	0	0	0,0606	-34	-394	-1563	1 924
Grimsby	0	0	0	0,0447	-25	-291	0	266
Lincoln	0	0	0	0,0394	-22	-256	0	234
NOTL	0	0	0	0,0567	-31	-369	0	337
Pelham	0	0	0	0,0288	-16	187	-787	959
Mainfleet	0	0	0	0,0133	-7	-87	-329	408
West Lincoln	0	0	0	0,0226	-13	-147	0	135
Total	1 000 000	88 600	29 048	1,0000	0	0	0	29 048

À noter : Les variations des impôts scolaires sont approximatives et doivent être employées avec prudence.
Les calculs excluent toute réduction de la SPR pour West Lincoln.



CHAPITRE 13

COMMUNICATIONS

L'une des critiques mentionnées fréquemment devant la présente Commission concerne la distance que prend l'administration régionale par rapport à la population, et l'inefficacité du mode de la communication. D'ailleurs, la majorité des conseillers sont d'accord avec ce commentaire. Dans le cadre de cette étude les conseillers ont dû répondre à un questionnaire; vingt-et-un conseillers désapprouvaient ou désapprouvaient fortement l'affirmation suivante : "La municipalité régionale communique de façon adéquate avec le public."⁹³ Seuls cinq conseillers se déclaraient en accord avec cette affirmation et aucun conseiller n'était en parfait accord.

Toute politique de communications efficace doit s'appliquer à la fois aux communications externes (c'est-à-dire entre l'administration régionale et la collectivité) et aux communications internes (c'est-à-dire la transmission de l'information aux employés de l'administration régionale).

COMMUNICATIONS AVEC LA COLLECTIVITÉ

Politique globale en matière de communications

Dans le passé, les initiatives entreprises par l'administration régionale en vue d'améliorer son système de communications externes étaient plutôt hésitantes, et aucune politique définie n'a été adoptée à ce sujet. Par exemple, on a établi, à un certain moment, un comité des relations publiques qui fut abandonné par la suite.

Deux facteurs peuvent expliquer l'ambivalence du conseil dans ce domaine. Le premier est de nature financière; en cette époque de contraintes économiques, les dépenses doivent constamment être supervisées. Les politiciens, en particulier, peuvent hésiter à affecter des fonds aux communications car certains citoyens considèrent cette activité comme une tentative pour améliorer l'image de la région.

Le second facteur a trait à la réaction possible des médias. En effet, les médias craignent que le service

⁹³ La totalité des réponses à ce questionnaire figurent dans le document Accountability and Representation de Brian Koscak et David Siegel (Niagara Falls (Ontario) , Commission d'étude de la région du Niagara, 1988).

régional des relations publiques prenne le contrôle de l'actualité; une pareille situation les empêcherait d'obtenir directement des conseillers et du personnel les renseignements fiables dont ils ont besoin.

La présente Commission est également consciente de ces préoccupations. La Commission recommande de n'affecter aucune somme aux communications s'il n'y a pas de bonnes raisons de le faire. Cependant, il y a souvent d'excellentes raisons de déboursier des sommes additionnelles pour atteindre un résultat important.

De plus, cette Commission encourage la région à maintenir une relation franche et coopérative avec les médias sans pour autant tenter de gérer l'actualité.

Quel que soit le type de renseignement, la Commission croit que la municipalité régionale devrait s'engager plus activement à informer le public au sujet de ses programmes. On ne peut éviter les commentaires cyniques selon lesquels un tel engagement témoigne de la propension des politiciens à dépenser l'argent des contribuables en vue d'améliorer leur image. La Commission voit toutefois le domaine des communications d'un tout autre oeil.

L'administration régionale du Niagara a l'obligation de renseigner les contribuables au sujet de ses activités. La définition de l'imputabilité énoncée au chapitre 1 soulignait l'aspect suivant :

Une telle imputabilité exige que les électeurs comprennent les obligations, le rôle et les fonctions des représentants élus.

Pour que la collectivité soit tenue au courant des activités de l'administration régionale, les contribuables doivent détenir tous les renseignements pertinents.

Recommandation 13.1

Le conseil régional devrait établir une politique adéquate de communication en vue d'informer les citoyens et les municipalités de secteur au sujet des activités de l'administration régionale.

Naturellement, il ne sert à rien d'instituer une politique qui risque éventuellement d'être mise de côté. Les politiques peuvent atteindre leurs objectifs uniquement si une personne de l'organisation possède l'autorité de les défendre et de les appliquer.

Recommandation 13.2

La municipalité régionale devrait désigner un agent des communications qui aurait l'autorité et la responsabilité de mettre en oeuvre une politique en matière de communications.

L'adoption de cette recommandation ne signifie pas nécessairement des dépenses considérables de la part de la municipalité régionale. Il est à noter que la Commission recommande seulement la nomination d'un agent des communications, et non la mise sur pied d'un service de communications en bonne et due forme.

Cette précision est apportée non seulement pour minimiser les coûts, mais aussi parce que la Commission croit que le rôle d'un agent des communications sera accepté avec moins de réticence si le poste est délibérément limité. La source la mieux placée pour transmettre un message à propos d'un service est sans contredit ce même service. C'est pourquoi la Commission est d'avis que la municipalité régionale ne devrait mettre sur pied aucun service distinct des communications qui isolerait le conseil et le personnel régionaux du grand public et des médias.

Recommandation 13.3

Chaque service devrait conserver la responsabilité principale des communications avec le grand public. L'agent des communications doit faire office uniquement de conseiller et se tenir à la disposition du personnel et des conseillers régionaux.

L'agent des communications devrait informer régulièrement les citoyens de la région du Niagara des activités entreprises par l'administration régionale.

En matière de communications, certaines méthodes se distinguent cependant par leur plus grande efficacité. À l'heure actuelle, toutes les administrations locales sont tenues de publier leurs états financiers dans les journaux locaux. La présente Commission considère cette disposition comme une dépense discutable et recommande à la municipalité régionale d'affecter le moins d'argent possible à cette exigence légale. Même si les états financiers d'une organisation revêtent une importance primordiale pour certains membres de cette organisation, la majorité des citoyens ne possèdent pas le niveau de spécialisation requis pour comprendre ces documents.

De l'avis de la Commission, la production de ce genre de documents ésotériques devrait être remplacée par la publication annuelle d'un document qui puisse renseigner les citoyens au sujet des services offerts dans la région.

Recommandation 13.4

L'agent des communications devrait préparer un rapport annuel qui décrit les activités de l'administration régionale au cours de l'année précédente. Les citoyens de la région devraient pouvoir consulter une version de ce rapport.

Ce document présenterait les services offerts dans la région; il pourrait fournir une liste des services offerts par toutes les administrations de la région en précisant le numéro de téléphone de chaque service. De cette façon, les résidents pourraient s'adresser directement au palier de gouvernement responsable d'un service en particulier. Ce document devrait aussi inclure des renseignements financiers qui seraient compréhensibles par la plupart des citoyens.

Communications par le truchement des médias

Il se peut que ce rapport annuel ne puisse faire état de tous les renseignements pertinents et qu'il ne soit pas disponible pendant toute l'année, d'où la nécessité de communications plus fréquentes entre l'administration régionale et ses citoyens. À des fins juridiques, la municipalité régionale passe un certain nombre d'annonces dans les journaux locaux. La formulation de ces annonces doit respecter certaines exigences légales; c'est pourquoi le citoyen moyen ne comprend généralement pas l'information fournie ou ne s'y intéresse pas.

Toutefois, un grand nombre de renseignements sur les activités de l'administration régionale pourraient concerner directement les citoyens, mais cette information ne leur est pas communiquée. Dans beaucoup de cas, ces renseignements s'obtiennent facilement en téléphonant au bureau du secrétaire régional, mais on doit d'abord connaître leur existence.

Recommandation 13.5

La municipalité régionale devrait placer des annonces hebdomadaires dans tous les journaux locaux afin de renseigner les citoyens au sujet des programmes régionaux et des réunions prochaines du conseil régional et de ses comités.

Il pourrait s'agir de communiqués similaires aux annonces hebdomadaires de l'université York dans le journal The Globe and Mail (voir la figure 13.1); ceux-ci pourraient être publiés le même jour et dans la même section du journal. Ces annonces devraient donner une description détaillée des réunions de comités à venir et des questions à l'examen, en langage simple, non juridique et non spécialisé. On pourrait également fournir de l'information sur les programmes de quelques services en procédant par roulement.

Malgré les coûts élevés des annonces dans les journaux, les frais additionnels occasionnés par cette recommandation seront probablement modérés. Quelques services individuels font déjà la promotion de leurs programmes au moyen d'annonces dans les journaux; une seule annonce uniformisée serait vraisemblablement plus efficace que plusieurs annonces séparées.

Si une telle démarche est possible et économique, la municipalité régionale devrait conclure des ententes similaires avec les médias électroniques.

Promotion de la municipalité régionale

Selon les conclusions qui sont ressorties des assemblées publiques, le problème de communication entre l'administration régionale et le public résulte, en grande partie, de la représentation insuffisante de la municipalité régionale. Cette dernière devrait envisager un certain nombre de mesures en vue de renforcer son image dans tous les secteurs de la région.

Les réunions du conseil pourraient avoir lieu dans différents secteurs de la région. Les résidents auraient ainsi l'occasion de voir le conseil en action sans avoir à se rendre aux bureaux centraux de l'administration régionale. De plus, les conseillers régionaux pourraient se familiariser avec toutes les municipalités de la région et obtenir des renseignements de résidents qu'ils n'auraient pas eu la chance de rencontrer.

Le président régional pourrait assister régulièrement aux réunions du conseil de chaque municipalité de secteur. À l'instar de la suggestion précédente, l'adoption de cette recommandation permettrait à l'administration régionale de se faire connaître dans tous les secteurs de la région. En outre, les conseillers municipaux et les citoyens de la localité auraient l'occasion de soumettre leurs préoccupations directement au président régional.

FIGURE 13.1

Extrait de "Highlights" de l'Université York

YORK UNIVERSITY

HIGHLIGHTS

Acid Rain Science and Politics



Dr. Jack G. Calvert

Dr. Jack G. Calvert, a world renowned expert on atmospheric chemistry and most recently on acid rain formation and transport, will give a free public lecture on the topic **Acid Rain Science and Politics**, on Wednesday, October 12 at York University. Dr. Calvert is Senior Scientist in the Atmospheric Chemistry Division, National Center for Atmospheric Research in Boulder, Colorado. His lecture is sponsored by the Department of Chemistry and the Centre for Atmospheric Chemistry at York and by C-I-L Inc. as part of its Distinguished Lectureship Series. York's Centre for Atmospheric Chemistry is Canada's leading centre for atmospheric chemistry research and education. The lecture begins at 4 p.m. in the Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus, Steeles Ave. West at Keele St. School groups are welcome with advance notice. Please call (416) 736-5586.

Also at York...

- **Canadian Federalism: An Atlantic Provinces Perspective** is the title of an address by the Honourable Joseph Ghiz, Premier of Prince Edward Island, in a lecture organized by the John White Society at Osgoode Hall Law School, Wednesday, Oct. 5, from 12 noon to 1:30 p.m., Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Call 736-5027.
- The Honourable **Pierre Marc Johnson**, former Quebec premier and visiting professor in constitutional law at York, will speak in a lecture in the same series on **Canadian Federalism: A Quebec Perspective** Wednesday, Oct. 12 at 12:15 p.m., Moot Court, Osgoode, York campus. Call (416) 736-5027.
- **The Value Added Tax** is the subject of a major international tax conference sponsored by York's Osgoode Hall Law School and by the Institut de Droit des Affaires at the University of Aix-Marseille III featuring distinguished commentators from Canada, France and the U.S.: Wednesday and Thursday, Oct. 5-6, Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Registration, \$125 (includes lunches). Call (416) 736-5031.
- **Michael Manley**, former prime minister of Jamaica, will be the keynote speaker at an international conference titled **Labour Movements and Social Change in Latin America and the Caribbean**, part of the Tenth Anniversary celebrations of the Centre for Research on Latin America and the Caribbean at York: Thursday to Saturday, Oct. 13-15, York campus. Registration is required for admission to panels. Keynote and guest speaker events are free. Call 736-5237.
- A Symposium on the Implementation of the Free Trade Agreement presented by the Centre for Research on Public Law and Public Policy at Osgoode Hall Law School features Michael Lehr, Assistant General Counsel, Trade Negotiations Office, Canada; George



Hon. Joseph Ghiz

- Welse, Senior Counsel, U.S. House of Representatives Committee on Ways and Means; Debra Steger, Fraser & Beatty, Ottawa; Daniel Drache, York professor of political science: Friday, Oct. 7 from 2 to 4 p.m., Moot Court, Osgoode Hall Law School, York campus. Call (416) 736-5515.
- Award winning reporter and writer **Judy Steed** will discuss her book **Ed Broadbent: The Pursuit of Power** in a public lecture sponsored by York's Department of Political Science, Women's Studies Program, and Atkinson College: Tuesday, Oct. 11 at 8 p.m., 004A Atkinson College, York campus. Call 736-5211.
- At the Glendon Gallery: Until October 9, **Don Carr: Better Living**, an ironic update of Fritz Lang's *Metropolis*. Opening October 14 with a workshop and demonstration from 10 a.m. to 12 noon, **The Art of Handmade Paper**. Glendon campus. Call (416) 487-6721 for gallery hours.
- At the Art Gallery of York University: October 13 to November 13, **New Perspectives on Canadian Modernism**. Paintings and drawings by Kathleen Munn and Edna Taçon. N145 Ross, York campus. Call (416) 736-5169 for gallery hours.

Prepared by the Communications Department of York University - 736-5010

L'administration régionale pourrait établir des bureaux satellites qui serviraient de centres multiservices pour toute la région. Ce centre pourrait se situer dans un endroit très visible comme un centre commercial ou un magasin du secteur central. Certains services seraient fournis directement, mais on devrait avoir accès à tous les services régionaux. Le centre multiservice serait particulièrement utile aux résidents qui souffrent de handicaps physiques ou qui trouvent difficile le trajet jusqu'aux bureaux centraux.

COMMUNICATIONS AVEC LES EMPLOYÉS

L'importance d'un bon réseau de communications avec les employés se justifie par deux raisons. En premier lieu, les employés envisagent leur travail sous un meilleur jour et sont plus efficaces lorsqu'ils possèdent une excellente compréhension de toutes les activités de leur organisation. Les cadres supérieurs, qui assistent aux réunions du conseil et des comités et communiquent quotidiennement avec leurs homologues, peuvent obtenir rapidement les dernières nouvelles à propos de l'organisation. D'ailleurs, les cadres supérieurs ont tendance à oublier que les employés intermédiaires ou subalternes n'ont pas souvent l'occasion de s'informer davantage sur les activités de l'administration locale.

Pourtant, ces employés intermédiaires et subalternes sont presque assurés d'un meilleur rendement au travail s'ils comprennent mieux la façon dont leurs fonctions s'intègrent à l'ensemble des activités régionales. Bien que ces connaissances ne facilitent pas nécessairement leur emploi actuel, elles peuvent s'avérer utiles à plus long terme.

En second lieu, l'efficacité du système de communications internes est primordiale pour que les employés dépeignent une bonne image de leur organisation dans la collectivité en général. Le programme de communications internes ne devrait dénoter aucune forme d'égoïsme, car il serait rapidement décelé par les employés et les citoyens.

Le programme de communications peut cependant être utilisé pour renseigner les employés sur les réalisations de l'administration régionale. Par exemple, lorsque le budget régional est examiné, les médias se concentrent surtout sur l'augmentation du taux du millième ou sur des dépenses de peu d'importance. Les employés régionaux pourraient alors bénéficier de renseignements correctifs au sujet des services de l'administration régionale et des fonds dont elle dispose.

Recommandation 13.6

Le conseil régional devrait élaborer une politique de communications avec ses employés afin de les tenir au courant des activités de l'administration régionale.

La majorité des communications internes (et certaines communications externes) ont toujours été assumées par le comité de coordination de l'information transmise au public. Ce comité, composé de représentants de la plupart des services régionaux, dispose toutefois de ressources limitées. Ses membres doivent consacrer une partie de leur temps à la rédaction de documents et tentent, tant bien que mal, d'obtenir des différents services les fonds nécessaires à leur publication.

Le comité a produit plusieurs publications utiles, mais sa réalisation la plus importante dans le domaine des communications internes est le bulletin trimestriel Regional Newsletter. Ce bulletin décrit les programmes régionaux, présente les nouveaux employés, félicite les employés motivés et ainsi de suite. Cette publication très utile devrait toutefois être produite plus de quatre fois par année.

Le comité de coordination de l'information transmise au public doit être complimenté pour avoir exécuté un si bon travail en dépit de ses ressources limitées. Son rendement est excellent car il n'occasionne pratiquement aucune dépense à la municipalité régionale.

Par contre, l'administration régionale doit être consciente du caractère essentiel d'un bon programme de communications internes afin de conserver un bon état d'esprit et favoriser une gestion efficace. Il s'agit d'une activité trop importante pour qu'on se fie uniquement au bon vouloir des employés, qui doivent y consacrer de leur temps et solliciter une variété de sources pour obtenir un financement.

Le comité de coordination de l'information transmise au public devrait maintenir ses activités actuelles de communications internes, car c'est une méthode utile qui permet d'obtenir des renseignements de tous les services et de faire participer ces services au processus de communication. Toutefois, on devrait élaborer un programme plus étendu qui mettrait davantage de ressources à la disposition de ce comité.

Recommandation 13.7

Le comité de coordination de l'information transmise au public devrait disposer des ressources adéquates pour accroître ses activités actuelles de communications internes.

Dans le futur, ce comité devrait être en mesure d'assumer les activités de communications internes de façon encore plus efficace, puisque la nomination d'un agent de communications lui permettra de se concentrer sur cette fonction. Pour optimiser davantage ses ressources, le comité devrait travailler de concert avec l'agent de communications dans le but d'appliquer la politique de communications internes.



CHAPITRE 14

PROBLÈMES ADMINISTRATIFS

Un certain nombre de questions intéressantes et importantes ont été soulevées devant la présente Commission au cours de cet examen; ces questions, qui n'ont pas fait l'objet de recommandations dans les sections précédentes sont néanmoins dignes de mention. La Commission approuve généralement les idées exposées dans ce chapitre, mais elle se trouve dans l'impossibilité de formuler des recommandations précises car elle ne dispose pas de l'information qui s'applique à ces propositions.

D'une certaine façon, il existe une recommandation globale qui couvre tous les points traités dans le présent chapitre. La Commission est d'avis que les questions examinées dans les pages à venir devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi. Cette évaluation en profondeur peut ensuite confirmer le jugement favorable de la Commission ou encore discréditer la valeur de ces idées.

PLANIFICATION GÉNÉRALE

Bon nombre d'organisations ont de la difficulté à déterminer leurs objectifs à long terme. Cette observation s'applique particulièrement à l'administration locale car la diversité des conseillers peut donner lieu à des visions très différentes de l'avenir.

La présente étude a permis de constater la compétence de l'administration régionale dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes. Toutefois, cette étude n'a pas fait ressortir de vision précise et bien articulée quant à l'avenir de la municipalité régionale de Niagara et de ses administrations locales, que ce soit dans une dizaine ou une vingtaine d'années.

Bien entendu, il est beaucoup plus facile de répondre aux besoins immédiats que de prévoir l'avenir; la Commission croit cependant que le fait de négliger les problèmes à long terme au profit des questions plus actuelles risque d'entraîner de graves difficultés. En effet, la municipalité régionale peut éventuellement faire face à des problèmes sérieux et inattendus et ne pas disposer des ressources adéquates pour les régler.

La planification générale se définit comme le processus qui consiste à élaborer des politiques explicites fondées sur une analyse des besoins et des

ressources à long terme et à court terme, et à appliquer des pratiques administratives et fonctionnelles en vue de faciliter la mise en oeuvre d'objectifs intégrés et de programmes qui sont conformes à la stratégie de l'ensemble de la cité.⁹⁴

En d'autres termes, la planification générale est un processus selon lequel les membres d'une organisation déterminent les priorités pour les quelques années à venir et s'assurent que les ressources nécessaires seront orientées vers la réalisation de ces objectifs.

L'élaboration d'un plan général occasionne des dépenses considérables et les résultats s'avèrent parfois plus confus et ambigus que prévu. Les plans généraux conçus par de nombreuses administrations locales et organisations diverses indiquent toutefois la valeur possible d'une telle stratégie.

Dans le cadre d'une récente enquête portant sur les municipalités ontariennes ayant adopté un plan général, on leur demandait d'identifier certains des avantages retirés de ce système. Voici quelques réponses obtenues :

- orienter la prise de décision relative aux modifications du contexte économique et politique;
- faciliter la planification proactive (orientée vers l'action et les résultats);
- permettre à l'organisation d'évaluer l'avenir; identifier et préciser les menaces et les débouchés actuels et futurs;
- présenter un processus de planification intégrée et coordonnée qui encourage l'efficacité de la direction;
- établir un lien entre les budgets alloués et les priorités et objectifs généraux;
- tenir lieu de fondement à un processus complet d'évaluation des programmes et du rendement;
- permettre au conseil de procéder à l'examen approfondi de ses priorités et de ses plans d'action à court et à long terme;

⁹⁴ J. R. Nininger, V. N. MacDonald et G. Y. McDiarmid. Developments in the Management of Local Government: A Review and Annotated Bibliography (Toronto, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, 1975), p. 40.

- cristalliser une vision et une orientation générales en vue d'établir les objectifs à long terme et l'allocation des ressources;
- servir d'instrument de direction;
- intensifier l'imputabilité de l'organisation et la sensibilisation du public en faisant part de l'orientation générale et de l'évolution du processus;
- encourager la recherche d'un consensus au lieu d'arriver à une vision fragmentée;
- encourager l'esprit d'équipe dans l'ensemble de l'organisation, en particulier dans les services qui comptent des employés intermédiaires et subalternes.⁹⁵

La Commission conseille à la municipalité régionale d'envisager sérieusement les avantages et les inconvénients⁹⁶ avant d'élaborer un plan général. Selon l'opinion initiale de la Commission, les avantages l'emporteront probablement sur les inconvénients.

VÉRIFICATION EXHAUSTIVE

Les états financiers de la municipalité régionale sont actuellement soumis à une vérification standard en vertu de la législation provinciale. L'objet de la vérification financière est de s'assurer que les états financiers de la municipalité régionale reflètent véritablement sa situation financière, que des systèmes adéquats de contrôle interne sont en place et que les procédures établies sont respectées. Une telle vérification n'examine pas en profondeur l'efficacité du système de prestation des services. Cependant, beaucoup d'administrations emploient une forme de vérification plus complète qui s'intéresse à des aspects autres que les pratiques financières uniquement.

Une vérification exhaustive constitue un survol global du

⁹⁵ Carla Cavasin. "Corporate Planning: An Evaluation of its Applicability to Regional Government" (projet de recherche inédit, Université Queen's de Kingston, 1988), pages 50 et 51.

⁹⁶ Le document de Carla Cavasin contenait une liste d'inconvénients presque aussi longue que la liste des avantages.

fonctionnement d'un programme. Il ne s'agit pas seulement de s'assurer que les fonds ont été affectés conformément aux procédures établies mais généralement d'évaluer, à l'aide d'une équipe multidisciplinaire, le niveau d'efficacité d'une organisation. Ce processus peut permettre d'améliorer la prestation des services ou de réaliser des économies substantielles.

La présente Commission croit que la municipalité régionale bénéficierait de l'analyse et de l'examen approfondis de ses principales fonctions en matière de services et de programmes. Naturellement, les programmes ne peuvent pas tous être soumis à cette forme objective d'évaluation; selon la Commission, l'examen périodique des services qui se prêtent à ce type d'évaluation pourrait toutefois avoir des effets bénéfiques pour la municipalité régionale. La façon de procéder la plus économique serait de soumettre les programmes à une vérification régulière. Chaque année, on procéderait à des vérifications et chaque programme important serait évalué à tous les trois à cinq ans.

SOUS-TRAITANCE

Les administrations régionales et locales font appel au secteur privé pour assurer la mise en oeuvre de projets ou la prestation de certains services comme la construction de routes, d'immeubles ou de canalisations d'eau ou d'égouts, ou encore la consultation de professionnels dans les domaines du génie technique, de la planification ou de la justice. En effet, des économies peuvent être réalisées dans le cadre de projets ou de services de courte durée, puisque les entreprises ou les professionnels responsables des services spécialisés sont engagés uniquement pour la durée du projet. Cette pratique devrait être maintenue pour les services mentionnés dans la présente section.

En ce qui concerne les services municipaux dont la prestation est continue, il serait bon de comparer les coûts facturés par une entreprise du secteur privé (choisie au moyen d'un appel d'offres) avec les coûts de l'administration locale.

Lorsque des services locaux constituent la responsabilité totale des administrations locales au Canada, il est impossible d'estimer empiriquement les différences des coûts unitaires entre le secteur public et le secteur privé. Cependant, des études empiriques portant sur deux secteurs ont permis de constater les différences entre les services fournis par le secteur public et ceux du secteur privé.

Selon deux études traitant de l'enlèvement des ordures, il

est beaucoup plus économique, si tous les autres facteurs demeurent constants, d'avoir recours à un entrepreneur du secteur privé que de confier la prestation de ce service à l'administration locale.⁹⁷ De plus, une étude des services de transports en commun indique que les municipalités qui s'adressent à des sous-traitants économisent sur la prestation de services sans que l'efficacité en souffre.⁹⁸

Si l'on considère que l'enlèvement des ordures et les transports en commun relèvent des municipalités de secteur de la région du Niagara, les résultats obtenus sont convaincants. La privatisation d'autres services municipaux doit être envisagée, non pas comme une recommandation officielle, mais comme une façon possible de réaliser des économies.

La sous-traitance ne fait que confier la prestation d'un service à une organisation. L'entrepreneur privé n'a aucun droit de propriété par rapport au service; la municipalité conserve l'autorité d'établir les normes et les règlements à respecter et le droit de superviser les activités de l'entrepreneur. S'il y a lieu, l'entreprise privée peut être tenue d'engager des employés dont les compétences satisfont la municipalité, et de fournir des services conformes à des normes prédéterminées. De plus, les appels d'offres réguliers peuvent permettre de vérifier périodiquement la facturation, la quantité et la qualité des services.

Par rapport au système actuel, ce type de démarche favorise davantage la réduction minimale des coûts unitaires, car il introduit un élément de concurrence qui détermine le choix d'un agent responsable de la prestation des services locaux. Cet environnement concurrentiel permet d'assurer la prestation efficace des services aux coûts les plus modérés possible.

⁹⁷ Harry Kitchen. "A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection", Public Finance Quarterly, vol. 4, n° 1 (janvier 1976), pages 56 à 76; Jim McDavid. "Privatizing Local Government Services in Canada", dans M. Walker, Privatization: Tactics and Techniques (Vancouver, The Fraser Institute, 1988), chapitre 6.

⁹⁸ Harry Kitchen. "Private vs. Public Provision of Municipal Transit Services in Ontario: A Cost Comparison", document de travail 88-07, département d'économie de l'Université Trent, septembre 1988, page 35.

LE RÔLE DU DIRECTEUR ADMINISTRATIF

Le poste de directeur administratif a été créé récemment dans la municipalité régionale de Niagara. Le directeur administratif actuel assume ses fonctions depuis un peu plus de deux ans; le poste était auparavant occupé par un administrateur régional (pas exactement le même type de poste) qui a pris sa retraite après quatre ans de service. Avant cette période, la municipalité régionale n'employait pas cette forme d'organisation.

Par conséquent, un certain nombre de conseillers et de cadres supérieurs ont travaillé pendant très longtemps au sein d'une organisation formée d'un conseil et de comités. Dans ce contexte, des liens étroits se forment d'une part entre les comités du conseil et leurs présidents, et d'autre part entre les cadres supérieurs. Même si la prestation des services est parfaitement acceptable dans ce type de système, les relations et la coordination entre les services peuvent présenter certaines lacunes.

L'adoption d'une forme d'administration avec directeur administratif permet, entre autres, d'améliorer les relations entre les services et d'encourager la formation d'une vision globale plutôt que fragmentée.

Cependant, des modifications de ce genre peuvent s'échelonner sur plusieurs années, et il est tout à fait possible que beaucoup de conseillers et d'employés de longue date ne se soient pas complètement adaptés au système relativement récent et au nouveau titre de directeur administratif.

La présente Commission est d'avis qu'une organisation d'envergure comme la municipalité régionale de Niagara exige une forme de gouvernement avec directeur administratif. Le bon fonctionnement de toute structure administrative repose toutefois sur la compréhension et la contribution de tous les membres de l'organisation.

CHAPITRE 15

LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE LA RÉGION

De l'avis de la Commission, la région du Niagara tend davantage à régler les problèmes urgents qu'à prévoir les besoins futurs. Dans le cadre de cette étude, la présente Commission a identifié un certain nombre de préoccupations et de problèmes qui, sans exiger une action immédiate, doivent cependant être examinés sérieusement pour éviter toute aggravation future.

L'objet de ce chapitre est précisément de jeter un coup d'oeil sur l'avenir de la région en commentant les changements nécessaires dans les vingt ou trente prochaines années pour que le potentiel régional soit atteint.

TRANSPORTS EN COMMUN ENTRE LES MUNICIPALITÉS

Le transport évoque depuis toujours le concept de routes. La majorité des administrations locales, y compris Niagara, accordent donc une grande importance aux routes. La région du Niagara dispose d'un bon réseau routier capable de transporter des personnes et des marchandises d'un secteur à l'autre. Les transports en commun laissent cependant à désirer.

À l'heure actuelle, trois commissions locales des transports en commun desservent quatre municipalités de secteur.⁹⁰ Par ailleurs, les services de transports en commun des grandes agglomérations à destination de Toronto, Hamilton et Buffalo sont généralement acceptables. En fait, dans certains secteurs de la région, il est plus facile de se rendre dans des villes de l'extérieur que dans des municipalités voisines à l'intérieur de la région.

Un petit nombre de compagnies privées assument les transports en commun entre les municipalités de la région, mais elles ne sillonnent pas toute la région et les horaires ne conviennent pas toujours aux passagers éventuels.

L'étude de base sur le développement économique exécutée pour la présente Commission indique qu'un nombre considérable de personnes habitent une municipalité de secteur et

⁹⁰ Niagara Falls et Welland ont leur propre commission des transports en commun et la commission de transports de St. Catharines dessert St. Catharines et Thorold.

travaillent dans une autre municipalité.¹⁰⁰ En outre, les résidents de la région voyagent beaucoup d'une municipalité à l'autre pour faire leurs emplettes, pour leurs activités sociales ou leurs loisirs. Les personnes qui sont propriétaires d'une automobile et sont physiquement aptes à conduire n'ont aucune difficulté à se déplacer. Par contre, les personnes qui n'ont pas accès à une voiture voient leur travail, leurs activités et leurs loisirs limités par les lacunes du transport intermunicipal de la région du Niagara.

La présente Commission a constaté à maintes reprises la nécessité d'un réseau de transports en commun efficace entre les municipalités et elle suggère à la municipalité régionale d'élaborer une politique à cet effet.

Cela ne signifie pas que la municipalité régionale doive assurer elle-même les services de transports en commun, mais c'est une solution à envisager. Il est également possible de maximiser l'utilisation des entreprises privées de sorte qu'elles puissent fournir un volume accru de service et agrandir le territoire desservi. De plus, on peut encourager les réseaux municipaux de transports en commun à élargir le champ de leurs activités et ainsi desservir les municipalités adjacentes. St. Catharines et Thorold ont déjà conclu une entente coopérative de ce type.

POLITIQUE DE PLANIFICATION SOCIALE

Comparativement aux autres municipalités régionales, la région du Niagara accorde une importance relativement limitée aux questions de planification. De nos jours, la planification embrasse un domaine beaucoup plus vaste que l'aménagement foncier. Il s'agit en fait d'une approche proactive qui approfondit des questions d'ordre social comme le logement à prix abordable, les services de garderie et les foyers de groupe. Ce type de planification vérifie non seulement la prestation des services de base (routes, égouts, eau potable) déjà en place, mais aussi des services secondaires dont ont besoin les secteurs en pleine croissance. L'exigence provinciale selon laquelle les municipalités doivent s'assurer qu'une portion de tous les nouveaux logements sont offerts à prix abordables constitue un bon exemple de ce genre de démarche.

Dans le passé, la municipalité régionale de Niagara (à l'instar de la majorité des administrations) a appliqué une

¹⁰⁰ Torben Drewes. Economic Development in the Niagara Region (Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988), pages 12 et 13.

politique réactive en matière de logement, c'est-à-dire qu'elle attendait les propositions des promoteurs avant de passer à l'action. Elle a par la suite adopté une attitude proactive en favorisant cependant les initiatives individuelles et non les politiques d'ensemble. Par exemple, lors de la présentation de la politique relative aux foyers de groupe, les municipalités de secteur ont accusé la municipalité régionale de s'attaquer à une seule facette du problème du logement.

Dans le futur, les administrations qui désirent mettre en oeuvre certains types de développement devront appliquer une politique proactive pour assurer la conformité avec les directives provinciales en matière de logement abordable, de foyers de groupes ou d'autres points pertinents. La municipalité régionale accroîtra sa crédibilité et ses chances de succès, non pas en soumettant continuellement des initiatives individuelles dans un contexte décousu, mais en appliquant plutôt une politique globale.

L'adoption d'une politique d'ensemble représentera certes un fardeau additionnel pour l'administration régionale; cette dernière aura toutefois une excellente occasion de rationaliser les programmes déjà en place. Il arrive fréquemment que la municipalité régionale reçoive des demandes concernant des nouveaux programmes sans pouvoir délimiter avec précision la place qu'ils occupent parmi les programmes existants ou proposés. L'amélioration du processus de planification permettra à la municipalité régionale d'intégrer ces programmes aux plans d'ensemble de la région, de façon systématique et réfléchie.

Dans le chapitre précédent, on suggère à la municipalité régionale d'avoir recours à la planification générale pour définir ses priorités futures. Ces activités de planification générale s'inscrivent à merveille dans le processus de planification sociale recommandé dans le présent chapitre. En effet, la planification générale pourrait engendrer des notions universelles en matière de priorités, lesquelles seraient ensuite définies de façon plus précise et intégrées aux activités de planification sociale.

MODIFICATIONS DES LIMITES TERRITORIALES

Lorsque la municipalité régionale de Niagara a été créée en 1970, 36 municipalités de secteur ont été consolidées pour former 12 municipalités. Cette consolidation faisait suite à une série de fusions qui ont eu lieu pendant les années 60.

Les citoyens considèrent généralement les fusions sous un mauvais jour, car ils ont l'impression d'être dépouillés de

leur esprit communautaire et de leur identité locale. Les situations de ce genre ne sont pourtant pas chose courante. Les citoyens continuent à s'identifier à une collectivité particulière même si celle-ci n'est plus constituée en personne morale distincte. Tous les habitants de la région peuvent situer Fonthill et Beamsville en dépit du fait que ces municipalités ne sont plus constituées légalement en personnes morales depuis 1970. Port Dalhousie, Douglastown et Dain City ont survécu encore plus longtemps dans la mémoire des habitants. Bien que bon nombre de citoyens accordent de l'importance à leur appartenance à une certaine municipalité, il n'y aucune preuve irréfutable qu'une communauté doive être légalement constituée en personne morale pour conserver son identité.

Le mandat de la présente Commission n'englobe pas l'examen des limites internes et externes de la municipalité régionale, mais un grand nombre de personnes ont mentionné la priorité de reconsidérer ces limites. On a même suggéré de fusionner à nouveau les douze municipalités actuelles et de réduire leur nombre en vue d'engendrer des économies et des gains en efficacité. Grâce à l'élimination de toutes les municipalités de secteur, la région du Niagara serait régie par un seul palier de gouvernement, soit la municipalité régionale.

REGARD SUR L'AN 2000

L'étude menée par la Commission sur l'administration régionale de la région du Niagara a fait principalement ressortir les problèmes du double emploi des services et des coûts excessifs de la prestation des services par deux paliers de gouvernement. Les plaintes soulevées sont en apparence peu étonnantes. En effet, l'existence de 13 services distincts des travaux publics, d'aménagement, de trésorerie, de secrétariat et de personnel peut causer certaines difficultés, et l'élimination d'un palier de gouvernement serait susceptible d'entraîner des gains en efficacité.

Bien entendu, cette observation soulève la question du palier de gouvernement qui doit être éliminé. Les critères d'efficacité de l'administration locale décrits au chapitre 1 fournissent certains éléments de réponse. La possibilité d'économies d'échelle au niveau de la prestation de bon nombre de services, la nécessité de contrôler les retombées de beaucoup de services locaux et le désir d'uniformiser les services fournis dans un vaste territoire géographique sont autant d'éléments en faveur de l'administration régionale.

La formation d'une administration régionale de plus grande

envergure n'exige nullement un niveau accru de centralisation. La municipalité régionale pourrait ouvrir des bureaux secondaires dans divers secteurs de la région et confier la prestation de certains services à des entreprises privées.

De plus, l'adoption d'un gouvernement à un seul palier éliminerait la nécessité d'établir des services similaires dans la municipalité régionale et les municipalités de secteur. La tension que suscite la responsabilité partagée de services particuliers serait dissipée par le fait même.

Pour leur part, les citoyens pourraient s'adresser à un seul palier de gouvernement et n'auraient plus à frapper à une multitude de portes avant de trouver le palier responsable de la prestation d'un service donné. Au lieu de compter 13 administrations séparées, la région du Niagara serait régie par une seule administration. Il va sans dire que les coûts seraient probablement diminués.

L'élimination des municipalités de secteur séparées ouvre la voie à un autre changement souhaitable. Selon la Commission, l'élection des conseillers régionaux devrait s'effectuer au moyen d'un système de quartiers électoraux. Ce système permettrait de diviser la région entière en, disons, 20 quartiers électoraux sans tenir compte des limites municipales qui avaient cours.

Le système actuel, qui veut que chaque municipalité élise un certain nombre de conseillers pour la représenter, est considéré comme un encouragement au chauvinisme. On accuse fréquemment les conseillers de privilégier les intérêts de leur propre municipalité au détriment de ceux de la municipalité régionale et de poser des gestes qui profitent à leur propre municipalité de secteur. Tant et aussi longtemps que les politiciens seront élus régulièrement par voie de scrutin, il sera impossible d'instituer un système qui élimine totalement toute forme de chauvinisme.

La présente Commission estime néanmoins que l'instauration d'un système régional de quartiers électoraux, qui ne seraient pas assujettis aux limites municipales actuelles, diminuera les accusations de chauvinisme.

Cette observation entraîne, à son tour, une autre conséquence désirable. Si le volume de travail actuel est réparti entre vingt conseillers, ces derniers devront vraisemblablement être employés à temps plein.

La Commission envisage cette possibilité comme un pas en avant; les conseillers à plein temps pourront consacrer plus de temps à la fonction importante de conseiller régional. De

plus, les personnes qui ne peuvent siéger au conseil régional en raison de leur travail ou de leurs obligations familiales auraient dorénavant la voie libre. Dans le système actuel, il semble nécessaire que des comités se réunissent pendant l'après-midi; quelques conseillers doivent donc sacrifier une partie de leur salaire ou le temps précieux passé en famille pour participer pleinement au processus. Ce problème serait résolu en employant des conseillers à plein temps.

Certains citoyens auront tendance à désapprouver les salaires versés à 20 conseillers à plein temps; il est peu probable cependant que les salaires dépassent les coûts actuels de 29 conseillers régionaux à temps partiel et de 106 conseillers locaux. En outre, les conseillers à plein temps seront en mesure de se consacrer totalement aux affaires municipales.

Les conseillers à plein temps pourraient probablement gérer leurs affaires plus efficacement avec l'aide d'adjoints administratifs et d'employés de secrétariat à plein temps. La nomination de conseillers à plein temps ferait augmenter la demande relative à ces services, qui sont assurés en ce moment par le bureau du secrétaire. Les conseillers souhaiteront probablement que le personnel à leur service travaille indépendamment de l'administration régionale.

Il serait également profitable de fusionner tous les organismes spéciaux et semi-autonomes qui reçoivent un financement de la municipalité régionale et de les intégrer à la structure administrative de la région. Comme il a été mentionné dans les chapitres 6, 8 et 9 du présent rapport, le caractère autonome de ces organismes spéciaux crée des difficultés considérables au niveau du budget et de la responsabilité du conseil régional. La coordination des services locaux serait grandement améliorée grâce à l'intégration de ces organisations à la structure administrative de la municipalité régionale et par le fait de confier aux conseillers régionaux la responsabilité de toutes les décisions prises par ces organismes indépendants.

Cette section dépeint une vision à long terme de l'administration locale dans la région du Niagara et recommande une importante modification de sa structure. La Commission est donc consciente des critiques que peuvent susciter, dans l'esprit de beaucoup de citoyens, des suggestions dont l'échéance est si éloignée. En dépit des critiques éventuelles, la Commission estime que les gains véritables en efficacité se concrétiseront uniquement lorsque le gouvernement régional sera réduit à un seul palier. La meilleure façon de réaliser des économies d'échelle, de contrôler les retombées et d'uniformiser des services est de s'assurer que la prestation des services relève du palier

régional. En outre, l'envergure modérée du conseil régional lui conférerait toujours un haut degré de responsabilité, en particulier s'il supervise les divers organismes, conseils et commissions qui fonctionnent actuellement de manière autonome.

La qualité de la gestion gouvernementale sera sensiblement améliorée par l'instauration d'un système à palier unique, d'un système de quartiers électoraux, de conseillers à plein temps et d'un contrôle direct exercé par le conseil sur tous les services de l'administration locale. Ces modifications ne se produiront pas dans un avenir immédiat, mais leur développement donnera lieu à des progrès visibles dans l'ensemble du système.



B I B L I O G R A P H I E

ADMINISTRATION LOCALE GÉNÉRALE ET SUJETS CONNEXES

Advisory Committee on County Government. Patterns for the Future, novembre 1987.

Advisory Committee on Municipal Elections. Issues and Options: an Interim report on Municipal Elections in Ontario, août 1986.

Advisory Committee on Municipal Elections. Local Government Elections in Ontario, février 1987.

Amborski, D. et N.E. Slack. "Financing Urban Infrastructure Renewal--Federal, Provincial, and Municipal Cooperation: Past, Present, and Future", Proceedings of the First Canadian Conference on Urban Infrastructure, Ottawa, Fédération canadienne des maires et municipalités, 1987.

Association of Ontario Counties, Regional Government Committee. "A Blueprint for Local Government Re-Organization", Municipal World, novembre 1967.

Association of Ontario Mayors and Reeves. "General Policy on Regional Government", Municipal World, septembre 1969.

Bales, Dalton. "Provincial Assistance to Regional and District Municipalities", Municipal World, octobre 1971.

Bartlett, D.W., président, Commission chargée de l'étude sur la municipalité d'Ottawa-Carleton. Imputabilité et représentation, 1987.

Bureau of Municipal Research. Industrial Development: The Municipal Role, Toronto, Bureau of Municipal Research, 1982.

Cavasin, Carla. "Corporate Planning: An Evaluation of its Applicability to Regional Government", projet de recherche inédit pour une maîtrise en administration publique, Université Queen's, Kingston, 1988.

Clayton, F. "An Assessment of Proposals Affecting Property Tax Burdens", Special Conference Report, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1968

- Colombie-Britannique, Regional District Review Committee.
Report of the Committee, 1978.
- Committee of Review, City of Winnipeg Act. Report and Recommendations, octobre 1976.
- Feldman, Lionel D. "Regional Government - The Municipal Form of the Future", Municipal World, octobre 1967.
- Feldman, Lionel D., éd. Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings, Agincourt, Methuen Publications, 1981.
- Fleming, E.M., président, Task force on Representation and Accountability in Metropolitan Toronto. Analysis and Options for the Government of Metropolitan Toronto, 1986.
- Hann, Robert G., James H. McGinnis, Philip C. Stenning, A. Stuart Farson. "Municipal Police Governance in Canada: An Empirical Study", Journal du Collège canadien de police, vol. 9, n° 1 (1985), pp. 1-85.
- Higgins, Donald J.H. Local and Urban Politics, Toronto, Gage Educational Publishing, 1986.
- Higgins, Donald J.H. Urban Canada: Its Government and Politics, Toronto, Macmillan Company of Canada Limited, 1977.
- Hodgetts, J.E. The Canadian Public Service: A Physiology of Government, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- Kitchen, Harry. Local Government Finance in Canada, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984.
- Kitchen, Harry. "A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection", Public Finance Quarterly, vol. 4, n° 1 (janvier 1976), pp. 56-76.
- Kitchen, Harry. "Private vs. Public Provision of Municipal Transit Services in Ontario: A Cost Comparison", document de travail 88-07, département d'économie, Université Trent, septembre 1988.
- Kitchen, Harry. The Role for Local Governments in Economic Development, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1986.

- Lemieux, Vincent, président. Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, n.d., 1986?
- Lund, L. Factors in Corporate Locational Decisions, Washington, D.C., The Conference Board, 1979.
- MacNaughton, Charles. "Why Regional Government?", Municipal World, décembre 1967.
- Maass, Arthur, éd. Area and Power, Glencoe (Illinois), The Free Press, 1959.
- McDavid, Jim. "Privatizing Local Government Services in Canada", in Privatization: Tactics and Techniques, M. Walker, éd., Vancouver, The Fraser Institute, 1988.
- McKeough, W. Darcy. "Design for Development: Phase Three", Municipal World, août 1972.
- McKeough, W. Darcy. "Regional Government in Ontario", Municipal World, décembre 1968.
- McKeough, W. Darcy. "Restructuring Local Government Along Regional Lines", Municipal World, novembre 1968.
- Municipal World. "Brief History of Municipal Government", Municipal World, février 1967.
- Municipalité de la communauté urbaine de Toronto. Report of the Task Force on Functional Relationships of the Council, Committees, Boards and Commissions, n.d., 1985?
- Municipalité régionale de York. Insights: Local and Regional Government in York Region, A York Region Information Publication, n.d., 1988?
- Nininger, J.R., V.N. MacDonald et G.Y. McDiarmid, Developments in the Management of Local Government: A Review and Annotated Bibliography, Toronto, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales, 1975.
- Ontario Committee on Taxation. Report of the Ontario Committee on Taxation, Toronto, Frank Fogg, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1967.
- Ontario, ministère des Services sociaux et communautaires. Managing Ontario's Social Services, avril 1988.

- Ontario, ministère des Richesses naturelles. A Review of the Conservation Authorities Program, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988.
- Ontario, Comité d'examen de l'aide sociale. Transitions, Toronto, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1988.
- Palmer, W.H., commissaire. Report of the Waterloo Region Review Commission, mars 1979.
- Palmer, W.H., commissaire. Report of the Waterloo Region Review Commission: Police Governance in Waterloo Region, décembre 1978.
- Parizeau, M. Jacques. Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités, R.G. Communications Inc., 1986.
- Plunkett, Thomas J. "The County as a Possibility for Regional Government", Municipal World, septembre 1965.
- Plunkett, T.J. et G.M. Betts. The Management of Canadian Urban Government, Kingston (Ontario), Institute of Local Government, Université Queen's, 1978.
- Province de la Colombie-Britannique, ministère des Affaires municipales, Proposed Regional District Legislation, Victoria, imprimeur de la Reine pour la Colombie-Britannique, 1987.
- Robarts, John P. Royal Commission on Metropolitan Toronto: A Framework for the Future, Toronto, 1977.
- Robarts, John P. Royal Commission on Metropolitan Toronto: Detailed Findings and Recommendations, Toronto, 1977.
- Ross, Romaine K. Regional Government in Ontario, St. Catharines (Ontario), 1970.
- Rowat, Donald C. "Proposal for Regional Government", Municipal World, juin 1968.
- Stenning, Philip C. Police Commissions and Boards in Canada, Toronto, Université de Toronto, centre de criminologie, 1981.
- Tindal, C.R. You and Your Local Government. Toronto, Ontario Municipal Management Development Board, 1982.
- Tindal, C.R. et S. Nobes Tindal. Local Government in Canada, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1984.

White, John. "Restructured Local Government", Municipal World, mai 1973, pp. 115 et 116.

ADMINISTRATION LOCALE AU NIAGARA

Archer, William L. Report of the Niagara Region Study Review Commission, 1975-1977, St. Catharines, Lincoln Graphics, 1977.

Auld, D.A.L. The Economic Dimensions of Regional Government: Assignment of Service and Evaluating Quality. Niagara Falls (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1988.

Carter, David J. "The Regional Municipality of Niagara", thèse de maîtrise inédite, Université de Calgary, 1976.

Church, Roderick. Fire Protection in the Niagara Region. Thorold (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1976.

Church, Roderick. Municipal Organization in the Niagara Region, Thorold (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1976.

Cité de Niagara Falls. Everything You Always Wanted to Know About City Government, Niagara Falls, n.d., 1976?

Cité de St. Catharines. "Brief to the Government of the Province of Ontario", St. Catharines, 1971.

Cité de St. Catharines. "Brief to the Niagara Region Local Government Review Commission on Local Government Structure", St. Catharines, 1966.

Cité de St. Catharines. "Brief to the Niagara Region Study Review Commission", St. Catharines, 1976.

Cité de St. Catharines. "Regional Niagara 1971", Municipal World, juin 1971.

Commission de police de l'Ontario. Hearing: Niagara Regional Police Force Budget. 1981.

Conseil régional de santé de Niagara. 1987/88 Year in Review. Fonthill (Ontario), Conseil régional de santé de Niagara, 1988.

Equitable Securities Canada Limited. Regional Niagara: An Economic and Financial Survey of the Regional Municipality of Niagara, 1970.

- Hull, H.N. Mass Media in the Niagara Region, Thorold (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1976.
- Jackson, John N. Land Use Planning in the Niagara Region, Thorold (Ontario), Commission d'étude de la région du Niagara, 1976.
- Jones, Morris Guy. "The Formation of the Regional Municipality of Niagara", thèse d'études spécialisées inédite, Université Brock, 1972.
- Loreto, Richard A. "Reorganizing Police Forces in Ontario: The Convergence of Functional and Local Reform Interests", thèse de doctorat inédite, Université de Toronto, 1984.
- Mayo, Henry B., commissaire en chef, Niagara Region Local Government Review. Data Book of Basic Information, 1965.
- Mayo, Henry B., commissaire en chef, Niagara Region Local Government Review. Report of the Commission, 1966.
- McKeough, W. Darcy. "The Regional Municipality of Lincoln and Welland", Municipal World, février 1969.
- Municipalité régionale de Niagara. Niagara Region: An Overview, St. Catharines, n.d., 1978?
- Municipalité régionale de Niagara. Regional Council and Departmental Data, 1976.
- Niagara Children's Services Committee. "Presentation on Local Planning to Provincial-Municipal Social Services Review Committee", 24 novembre 1988.
- Niagara Region Seaway Task Force. Niagara Jobs In Jeopardy, Thorold, 1988.
- Ontario, ministère du Trésor et de l'Économie, Direction du développement régional. Design for Development: Niagara (South Ontario) Region. Phase 1: Analysis, Toronto, 1970.
- Ontario, ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales. White Paper: Government Statement on the Review of Local Government in the Regional Municipality of Niagara. 1978.

- Powell, M.J. Electoral System in the Niagara Region.
Thorold (Ontario), Niagara Region Study Review
Commission, 1976.
- Preservation of Agricultural Society. The Niagara
Conservation Strategy, St. Catharines (Ontario),
Preservation of Agricultural Lands Society, n.d., 1989?
- Regional Municipality of Niagara Finance Department.
"Draft Report on the Feasibility of a Development
Charge Policy for the Regional Municipality of
Niagara".
- Regional Municipality of Niagara Finance Department.
Economic and Financial Survey of the Regional
Municipality of Niagara, 1980-1981.
- Regional Municipality of Niagara Finance Department. The
Regional Municipality of Niagara, 1980.
- Regional Municipality of Niagara Planning Department.
Regional Niagara Information, 1982.
- Regional Municipality of Niagara Planning and Development
Department. Physical Conditions, 1977.
- Regional Niagara Tourist Council. "Tourism: The Economic
Impact on the Niagara Region", 1987.
- Smith, Auld & Associates Ltd. Environment Ministry--Farm
Tax Rebate: Two Case Studies, Provincial Municipal
Relations in the Niagara Region. Thorold (Ontario),
Niagara Region Study Review Commission, 1976.
- Smith, Auld & Associates. Industrial Promotion in the
Niagara Region. Thorold (Ontario), Niagara Region
Study Review Commission, 1976.
- Soroka, Lewis. Public Finance in the Niagara Region.
Thorold (Ontario), Niagara Region Study Review
Commission, 1976.



ANNEXE A

ÉTUDES DE BASE

Accountability and Representation, par Brian Koscak et David Siegel

Agencies, Boards and Commissions in Niagara: Their Relationship with the Regional Council, par Bruce Krushelnicki

An Analysis of Expenditures and Revenues in the Regional Municipality of Niagara, par Enid Slack

Data Set for Niagara Region and Area Municipalities, 1977-1986, par John Todd

Economic Development in the Niagara Region, par Torben Drewes

The Niagara Regional Board of Commissioners of Police: Its Role and Accountability, par le D^r Philip Stenning, aidé de Tammy C. Landau

Planning Study of the Regional Municipality of Niagara, par Donald A. Stewart

Public Works in the Niagara Region, par Lionel D. Feldmand Consulting Limited

ANNEXE B

ASSEMBLÉES PUBLIQUES

St. Catharines - 18 mai 1988

26 personnes présentes

Orateurs : M. Stan Brickell
M^{me} Val O'Donnell
M. Joe Charlebois
M. John Heidebrecht
M. Bruce Krushelnicki
M. Mike Collins, conseiller régional

Port Colborne - 19 mai 1988

Entre 70 et 80 personnes présentes

Orateurs : M. Louis Bonfoco
M^{me} Gladys Coulter, pour M. Vito Albano
M. Murney Coulter
M. George A. Calver
M. W.T. Russell
M. Ed Pearce
M. Ron Steele
M. Wm. K. Ebert
M. Dic Thomas
M^{me} Lillian Clark
M. Walter Dimond

Niagara Falls - 25 mai 1988

31 personnes présentes

Orateurs : M. Peter Sobol, conseiller régional
M. Jack Collinson, directeur
administratif,
pour le maire William Smeaton
M. Dick Harrington, échevin
M. Norm Puttick, échevin
M. Harry Yochim
M. Joe Charlebois

Grimsby - 26 mai 1988

11 personnes présentes

Orateurs : M. John Murre
M. David Schultz
M. Don Groue

St. Catharines - 6 décembre 1988

17 personnes présentes

Orateurs : M. John Washuta, échevin
M. Bob Shannon, échevin
M. Fred Dickson, conseiller régional
M. Mike Collins, conseiller régional
M. John Heidebrecht
M. Romaine K. Ross
M. L.H. Bastings
M. Alfred Olling

Fort Erie - 7 décembre 1988

7 personnes présentes

Orateurs : M. R. Thomas
M^{me} Stella Ziff, conseillère municipale

West Lincoln - 13 décembre 1988

15 personnes présentes

Orateurs : M. Robert Hattin
M. Allard Colyn, ancien maire
M. Ken Durham
M. John Dykstra
M. David Schultz
M^{me} Marilyn Gracey
M^{me} Jennifer Oke

Welland - 14 décembre 1988

36 personnes présentes

Orateurs : M. Joe Charlebois
M^{me} Yvette Ward
M^{me} Mary Beth Anger
M. Peter Majewsky
M^{me} Gladys Coulter
M. D.W. Sinclair
M^{me} Vivian Rowe
M^{me} Lillian Clark
M. Jim Hasler
M. Wilbert Dick, président de la
municipalité régionale de Niagara
M. Bob Muir, échevin

Niagara Falls - 15 décembre 1988

8 personnes présentes

Orateurs :

M^{me} Leona Bateman

M. Tom Gutfreund

M^{me} Marg Harrington, échevin

M. Wilbert Dick, président de la
municipalité régionale de Niagara

ANNEXE C

MÉMOIRES ET AUTRES PRÉSENTATIONS

MUNICIPALITÉS

Ville de Niagara-on-the-Lake
Ville de Pelham
Cité de St. Catharines
Comité d'aménagement de la ville de Grimsby
Comité consultatif sur l'aménagement de la cité de Port
Colborne

Plusieurs lettres d'information ont également été envoyées par le personnel des municipalités de la région et de la municipalité régionale de Niagara.

ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS

Region Niagara Tourist Council
Conseil des commissaires de police de la région du Niagara
Welland Hydro-Electric Commission

GROUPES COMMERCIAUX

Comité des affaires municipales, Chambre de commerce de
Niagara Falls
Chambre de commerce de St. Catharines et du district
Agence de développement économique de Niagara Falls
Association des marchands du centre-ville de St.
Catharines
Chambre de commerce de Niagara Falls

AUTRES GROUPES COMMUNAUTAIRES

Carousel Players
Persons United for Self Help
Niagara Citizens' Committee

PARTICULIERS

J. & P. Barber, St. Catharines
G. Beck, Wainfleet
M. Brown, Wainfleet
C. Cheeseman, Niagara Falls
M.A. Christoff, Welland
R. Cook, St. Catharines
A. Currie, Welland
W.H. Dixon, Niagara Falls
E.J. Gibson, Welland
Wilfred Haines
H. Hummel, maire de Fort Erie

J.L. Ideson, St. Catharines
A.E. Kingsley, St. Catharines
S.J. Kish, Port Colborne
D. Mansfield, Niagara-on-the-Lake
F. Peacock, Welland
I.L. Ploszczansky, Niagara Falls
P. Riganelli, St. Catharines
A. Ross, Thorold
M. Sinclair, Welland
J. Stefko, Fenwick
R.O. Thomas, Port Colborne
M. Wolfe, Niagara Falls
L. Zdichavsky, West Lincoln, échevin

ANNEXE D

RENCONTRES AVEC DES REPRÉSENTANTS DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET DES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

21 mars	Niagara Falls
28 mars	Niagara-on-the-Lake
7 avril	Municipalité régionale de Niagara
18 avril	Lincoln
19 avril	Wainfleet
2 mai	Grimsby
3 mai	Thorold
9 mai	Port Colborne
16 mai	Pelham
17 mai	Welland
24 mai	Fort Erie
6 juin	West Lincoln
13 juin	St. Catharines
22 septembre	Différents conseillers régionaux
6 octobre	Différents échevins des municipalités de secteur
6 octobre	Municipalité régionale de Niagara
19 novembre	Municipalité régionale de Niagara

ANNEXE E

RENCONTRES AVEC LES CONSEILLERS RÉGIONAUX

29 avril	Harold Clement, St. Catharines
3 mai	Bob Saracino, Port Colborne
17 mai	Brian Merrett, Niagara Falls
24 mai	Bill Dickson, St. Catharines
8 juin	Loyola Lemelin, Welland
24 juin	Bill Longo, Thorold
20 juillet	John Teal, Fort Erie
	Doug Mann, Niagara Falls
	Jim Marino, Niagara-on-the-Lake
	Eric Bergenstein, Pelham
	Bill Longo, Thorold
	Ross Hall, Grimsby
	Peter Sobol, Niagara Falls
21 juillet	Rob Welch, St. Catharines
	Bob Saracino, Port Colborne
26 juillet	Ray Konkle, Lincoln
	Heinz Hummel, Fort Erie
	Malcolm Woodhouse, Thorold
	William Marshall, St. Catharines
	Loyola Lemelin, Welland
	Ron Book, Grimsby
27 juillet	Eleanor Lancaster, St. Catharines
	Bill Dickson, St. Catharines
	Trevor Morgan, St. Catharines
	Bill Augustine, Port Colborne
28 juillet	Joe McCaffery, St. Catharines
	Mike Collins, St. Catharines
	Gladys Huffman, Lincoln
9 août	Brian Merrett, Niagara Falls
10 août	Harold Clement, Niagara-on-the-Lake
	Allard Colyn, West Lincoln
11 août	Stan Pettit, Wainfleet
30 août	Bill Smeaton, Niagara Falls
3 octobre	Doug Mann, Niagara Falls
5 janvier	Ivy Riddell, Welland
	Rob Dobrucki, Welland
	Mal Woodhouse, Thorold
	David Wiebe, St. Catharines
	Roy Adams, St. Catharines
	Pierre Lafontaine, Port Colborne
	Stan Ignatczyk, Niagara-on-the-Lake
	Joan Packham, West Lincoln
11 janvier	Mardi Collins, Pelham
	Don Howe, Grimsby
	Stella Ziff, Port Erie
	Jill Heldreth, Lincoln

ANNEXE F

RENCONTRES AVEC LE PERSONNEL DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE ET DES MUNICIPALITÉS DE SECTEUR

29 avril	Maurice Fraser, directeur des services sociaux
21 mars	Cadre supérieur de la municipalité régionale de Niagara
	Cadres supérieurs de la cité de Niagara Falls
22 mars	Cadres supérieurs de la cité de St. Catharines
	Cadres supérieurs du canton de Wainfleet
28 mars	Cadres supérieurs de la ville de Fort Erie
	Cadres supérieurs de la ville de Niagara-on-the-Lake
29 mars	Cadres supérieurs de la cité de Welland
7 avril	Cadres supérieurs de la cité de Thorold
	Cadres supérieurs de la ville de Pelham
	Cadres supérieurs du canton de West Lincoln
8 avril	Cadres supérieurs de la cité de Port Colborne
	Cadres supérieurs de la ville de Lincoln
19 avril	Secrétaires et trésoriers municipaux et régionaux
	Cadres supérieurs de la ville de Grimsby
18 mai	Gary Cook, comité de morcellement des terres
25 mai	John Kirby, Mesures d'urgence/travaux publics
	Michael Boggs, directeur administratif régional
24 juin	Joe Cousins, Services de transport
13 juillet	Secrétaires et trésoriers municipaux et régionaux
27 juillet	Wilbert Dick, président de la municipalité régionale de Niagara
	Dave Cash, Niagara Region Development Corporation
28 juillet	Bob Prince, Niagara Region Development Corporation
10 août	Matt Fischer, Niagara Region Development Corporation
11 août	Experts-conseils Slack and Todd et secrétaire et trésorier municipaux et régionaux
	Experts-conseils Slack and Todd et Michael Boggs, directeur administratif régional
	Experts-conseils Drewes, président Wilbert Dick et Niagara Region Development Corporation
31 août	Secrétaires et trésoriers municipaux et régionaux
22 septembre	Cadres supérieurs de la municipalité régionale de Niagara

6 octobre	Cadres supérieurs des municipalités de la région
2 novembre	Michael Trojan et Shafee Bacchus, Service régional des finances
17 novembre	Con Eidt, directeur régional du génie
7 décembre	Experts-conseils Feldman and Strok et personnel des travaux publics
8 décembre	Experts-conseils Drewes et personnel de la Niagara Region Development Corporation
	Experts-conseils Drewes et agents municipaux de développement économique
13 décembre	Expert-conseil Stewart et personnel régional d'aménagement
	Expert-conseil Stewart et planificateurs municipaux
1 ^{er} février	Wilbert Dick, président, et Michael Boggs, directeur administratif, municipalité régionale de Niagara
7 février	Ed Alton, Conseil régional de santé de Niagara
15 février	D ^r Jospeh Burkholder, médecin hygiéniste
17 février	Gary Zalot, Conseil régional de santé de Niagara
24 février	Michael Trojan, directeur des finances, et Shafee Bacchus, service de finances

ANNEXE G

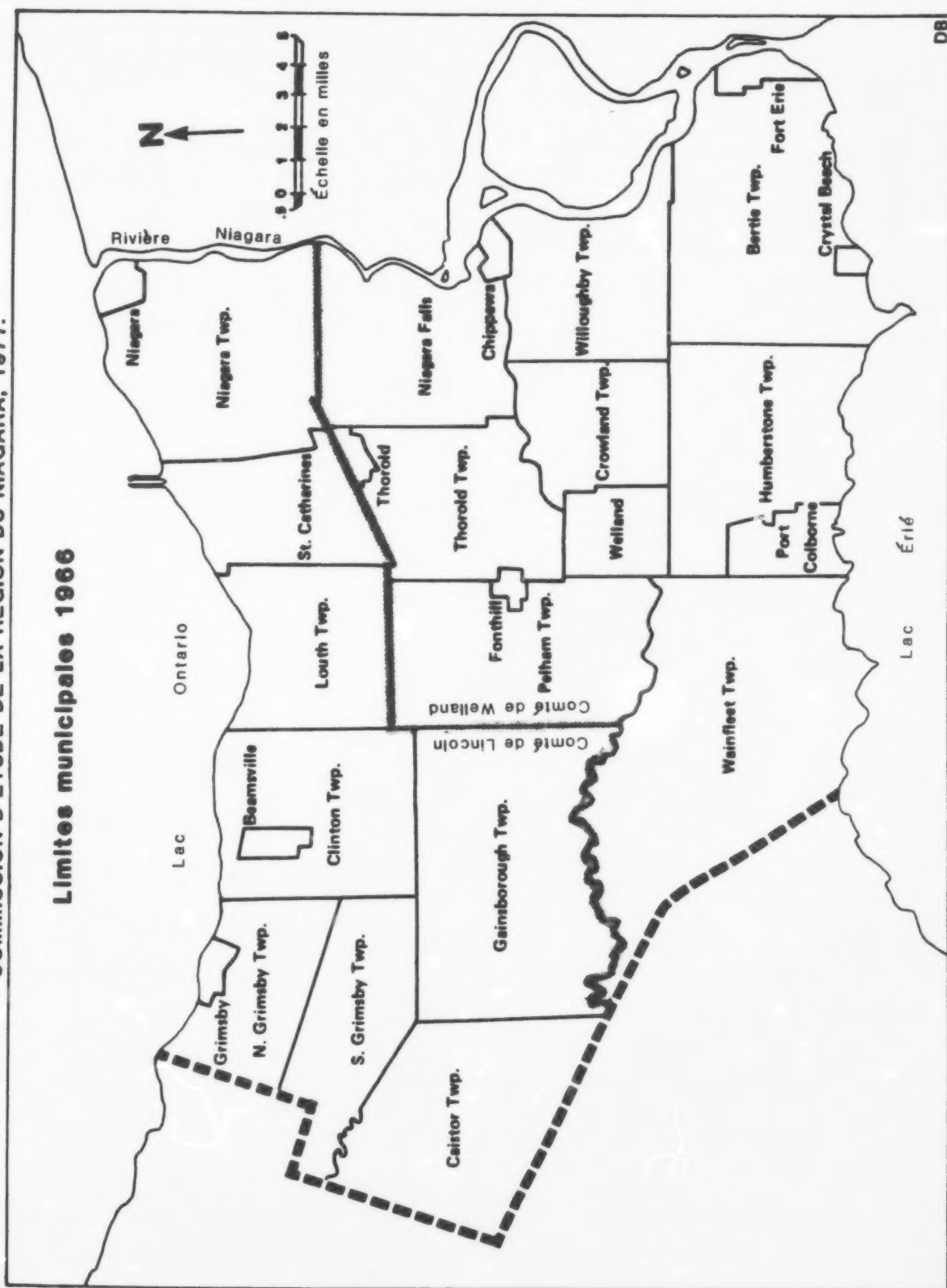
RÉUNIONS AUXQUELLES A ASSISTÉ LE PERSONNEL DE LA COMMISSION

2 mars	Chambre de commerce de St. Catharines
17 mars	Directeur des services locaux d'hydro-électricité
21 avril	Sous-ministre et sous-ministre adjoint aux Affaires municipales, président et directeur de recherche des commissions d'étude d'Ottawa-Carleton et de Haldimand-Norfolk
28 avril	Dave Kemp, chef du service d'incendie de Niagara Falls
10 mai	Lillian Clark, Comité des citoyens de Niagara
17 mai	Eva Salter, Carousel Players
19 mai	Enid Slack, expert-conseil d'Ottawa-Carleton
24 mai	Blake Steele, citoyen de Port Colborne Club Rotary de Niagara Falls Chuck Chataway, Tod Billingsley, John Corfield, Niagara Falls Economic Development Agency
25 mai	Directeurs des services locaux d'hydro-électricité Conseil des commissaires de police de la municipalité régionale de Niagara
26 et 27 mai	Brien Holmes
5 et 6 juin	Assemblée annuelle de la Canadian Economics Association
7 juin	Chambre de commerce de Niagara Falls
8 juin	Association des marchands du centre-ville de St. Catharines
9 juin	Expert-conseil Philip Stenning et adjoint à la recherche Tammy Landau
10 et 11 juin	Assemblée annuelle de la Canadian Political Science Association
13 juin	M. Kovacevich, Social Planning & Research Council
14 juin	George Bird
22 juin	Club central Kiwanis de Niagara Falls
24 juin	Steve Leavitt, SCFP, section locale 1287
24 juin	Nick Basciano
19 juillet	Experts-conseils Enid Slack, John Todd et Lionel Feldman
20 juillet	Expert-conseil Bruce Krushelnicki
21 juillet	Experts-conseils Don Stewart et John Conlin Terry Wilkes, commissaire régional de l'évaluation
28 juillet	M. Prince, président, Niagara Region Development Corporation
10 août	Experts-conseils : Drewes, Slack, Todd et Feldman

24 août	Brian Leyden et Jeff Lake, OEB International
30 août	Expert-conseil Don Stewart, Conlin Engineering & Planning
30 août	Expert-conseil Torben Drewes, Université Trent
7 septembre	Expert-conseil Lionel Feldman
8 septembre	Denise Taylor, présidente, conseil régional des commissaires de police de la région du Niagara
16 septembre	Institut d'administration publique du Canada, groupe régional de Hamilton
21 septembre	Expert-conseil Lionel Feldman
22 septembre	Experts-conseils Todd et Stenning
23 septembre	David Dell, directeur des services de communication, municipalité régionale de Peel
26 septembre	Club Rotary de St. Catharines South
28 septembre	William Sears, président, et Mac Carson, directeur administratif, municipalité régionale de Hamilton-Wentworth
6 octobre	Bob Bell, ancien conseiller régional De nombreux échevins des municipalités de la région
7 octobre	Université Trent, personnel enseignant et étudiants du département d'économie, colloque
12 octobre	Université McMaster, personnel enseignant et étudiants du département d'économie, colloque Réunion publique de la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk à Dunnville
13 octobre	Expert-Conseil Enid Slack
19 octobre	Ontario Planners Conference '88 Experts-conseils Slack et Feldman
12 octobre	Conférence de l'Atlantic Economic Association - Nouvelle-Écosse
25 octobre	Société ontarienne de gestion des déchets
10 novembre	Gordon McKenna
2 novembre	Réunion publique de la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk à Simcoe Wilfred Haines Romaine K. Ross
6 décembre	Conseillers régionaux lors d'une réception donnée en l'honneur de Bill Marshall Expert-conseil Krushelnicki et personnel de l'Office de protection de la nature de la péninsule du Niagara
14 décembre	D' McMillan, ancien maire de Thorold Expert-conseil Krushelnicki et personnel du Niagara Comité des services à l'enfance
15 décembre	Conseil des commissaires de police de la région du Niagara Expert-conseil Krushelnicki et comité des services à l'enfance et à la famille
16 décembre	Association canadienne d'études fiscales

- 20 décembre Conseillers régionaux et experts-conseils
Feldman, Stewart et Slack
Denise Taylor, présidente du conseil des
commissaires de police de la région du
Niagara
- 21 décembre Conseillers régionaux et experts-conseils
Drewes et Krushelnicki
Échevin des municipalités de la région et
experts-conseils Drewes et Krushelnicki
- 12 janvier Bob Black, directeur de l'aménagement, canton
de Woolwich
Sam Klapman, directeur de l'aménagement, cité
de Kitchener
Frank Watty, directeur de l'aménagement, et
Paul Mason, directeur du développement,
municipalité régionale de Waterloo
Expert-conseil Stewart
- 26 janvier Juge W.E.C. Colter, Commission d'enquête sur
la police de la municipalité régionale de
Niagara
- 2 février Reg Whynott, président, et Mac Carson,
directeur administratif, municipalité
régionale de Hamilton-Wentworth
- 13 février Colloque sur les services éducatifs à Toronto
et leur influence sur le développement
économique des administrations locales
- 23 février Directeurs administratifs régionaux, Ottawa





Limites municipales de la région de Niagara, 1970

